

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
**Stationnement des véhicules
sur la voie publique**

(Etude de Jurisprudence)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 7 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Jérôme OTTOZ

Président : M. ACHILLE MESTRE

Suffragants { MM. JACQUELIN
JOSEPH BARTHÉLEMY } *Professeurs*

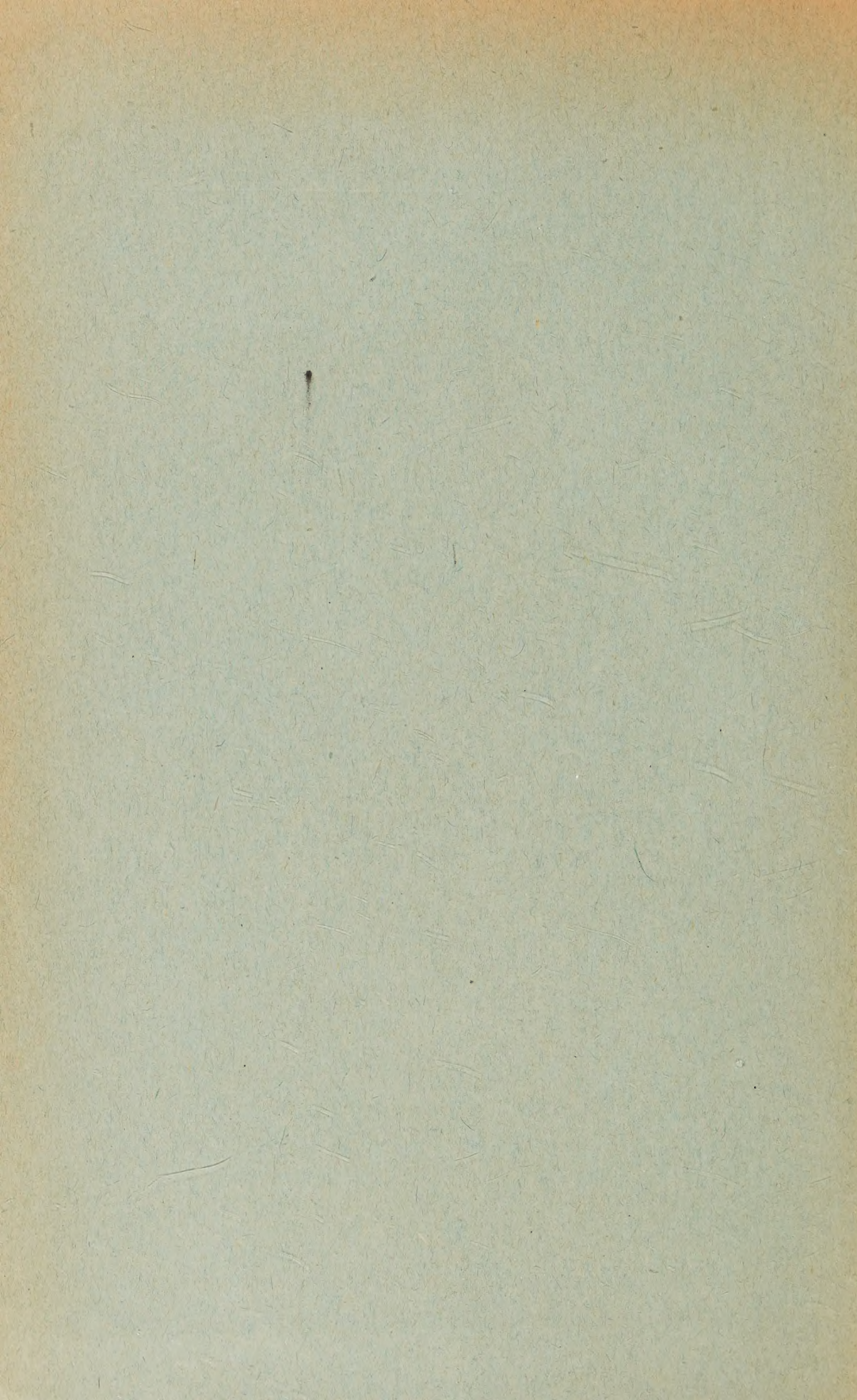
PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13, (V^e)

1933



THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
Stationnement des véhicules
sur la voie publique

(Etude de Jurisprudence)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 7 Décembre 1933, à 14 heures

PAR

Jérôme OTTOZ

Président : M. ACHILLE MESTRE

<i>Suffragants</i> {	MM. JACQUELIN	{	<i>Professeurs</i>
	JOSEPH BARTHÉLEMY		

PARIS

Librairie Arthur ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13, (V°)

1933



INTRODUCTION

Le *droit de stationnement* pris dans son acception la plus large, c'est-à-dire le droit d'immobiliser un véhicule sur la voie publique, apparaît comme le corollaire du *droit de circulation*. Sauf le cas de tourisme pur, circuler n'est pas une fin en soi ; on ne se déplace pas uniquement pour se mouvoir, mais bien pour se rendre en un point déterminé. Une fois ce but atteint, le stationnement s'impose.

Mais si le stationnement se trouve être ainsi la conséquence nécessaire de la circulation, il n'en constitue pas moins, pour cette dernière, une entrave inévitable, entrave dont l'importance, selon les lieux et les époques, est apparue telle que les pouvoirs publics ont dû intervenir.

Historiquement, la réglementation du stationnement des véhicules apparaît comme moderne et ne semble pas avoir été envisagée, d'une manière générale, antérieurement à la loi du 30 Mai 1851 sur la police du roulage. C'est, du moins, dans cette loi que le mot « stationnement » apparaît, tandis que le Code Pénal, en son article 471, § 4, traite encore de « l'embarras » de la voie publique.

L'Ancien Droit avait eu, pour des raisons de fait, à réglementer, dans la plupart des cas, l'encombrement de la voie publique par des dépôts de matériaux et de mar-

chandises plutôt que par l'immobilisation des véhicules. C'est, en effet, de nos jours seulement que la circulation des voitures est devenue d'une intensité telle que leur stationnement peut être considéré comme constituant en lui-même une gêne et un danger. Autrefois, au contraire, la vie publique, commerciale en particulier, se déroulait volontiers sur la voie publique, aujourd'hui domaine réservé aux véhicules.

L'Ordonnance Royale de 1270 (1) qui créa un « Office de Voyer du Roy, ès Ville, Prévôté, Vicomté de Paris », est la première, à notre connaissance, à contenir l'embryon d'une réglementation. Puis Henri IV fut amené (Edit de Mai 1599) à créer un poste de Grand Voyer de France qu'il confia à son Ministre Sully. Celui-ci fit promulguer en Décembre 1607 (2) un édit dont les articles 3 et 11 sont ainsi conçus :

« *Article 3.* — Voulons aussi et nous plaist que lorsque « les rues et chemins seront encombrez ou incommodez, nostre dict grand voyer ou ses commis enjoignent « aux particuliers de faire oster lesdits empeschements... »

« *Article 11 :* — Enjoindra aux sculpteurs, charrons, « marchands de bois et tous autres, de retirer et mettre « à couvert soit dans leurs maisons ou ailleurs *ce qu'ils* « *tiennent d'ordinaire dans les rues*, comme pierres, « *coches, charrettes, chariots*, troncs, pièces de bois et « autres choses qui peuvent empescher ou incommoder « ledit libre passage des dites rues... »

(1) Continuation du « Traité de Police de Nicolas De La Mare », par Leclerc du Brillet, Livre VI, titre 15, ch. 1^{er}, p. 647 et seq.

(2) F. A. Isambert, Recueil Général des Anciennes lois françaises, Tome XV, p. 335,

Quelques années plus tard, la matière fut reprise dans l'« Ordonnance du lieutenant civil sur la police générale de Paris », du 30 Mars 1635 (1), avec le même souci d'interdire l'encombrement des voies publiques au moyen de marchandises ou matériaux :

« Défenses sont faites à toutes personnes de mettre
« aucunes selles, piles de draps, coffrets, bancs, chevalets,
« escabelles, tronches, tonnes, tonneaux, pierres, marbres
« et autres matériaux sur rues hors leurs ouvroirs et bou-
« tiques, et de pendre sur icelles aucunes toiles, serpillières,
« perches ou montres à marchandises, dont la
« liberté et passage commun puissent être empeschés... »

« Pareilles défenses sont faites à tous maçons, charpentiers,
« couvreurs, d'avoir et tenir dans les rues et voies
« publiques aucunes pierres, gravois, tronches de bois,
« tuiles, ny autres matériaux qui puissent empescher le
« passage commun... »

« Défenses sont faites à tous voituriers, charretiers conduisant leurs chevaux par la Ville, d'être montés sur les dits chevaux, mais les conduire à pied et par la bride, pour éviter aux inconvénients qui en arrivent tous les jours, à peine de fouet ; et à toutes personnes de conduire des chevaux attachés en queue plus haut que trois. »

C'est toujours la même préoccupation d'interdire l'encombrement de la voie par des dépôts de matériaux qui guide les administrateurs publics dans les mesures édictées au cours de l'Ancien Régime.

L'ordonnance du 4 Août 1731 (2) rappelle encore les

(1) Isambert, op. cit. Tome XVI, page 144.

(2) Isambert, op. cit. Tome XXI, page 361.

mêmes défenses et y joint le *délit d'anticipation*, puni d'une lourde amende de 500 livres :

« Fait S. M. itérative défense à tous gravatiers, labou-
« reurs, vigneron, jardiniers et autres, de combler les
« fossés et d'abattre les berges qui bornent la largeur des
« grands chemins, *et d'anticiper sur cette largeur* par leurs
« labours *ou autrement* ; de planter aucuns arbres à une
« moindre distance que celle de 6 pieds du bord extérieur
« des dits fossés ou berges, de décharger aucuns gravois,
« fumiers, immondices et autres empeschements au pas-
« sage public tant sur les chaussées de pavés et les che-
« mins de terre que sur les ponts et dans les rues des
« bourgs et villages. » (1)

Cependant, le point de vue moderne se précise peu à peu. Le stationnement apparaît répréhensible et comme devant nécessiter une réglementation en raison de sa nature, sinon de son motif. Ainsi l'« Ordonnance du Bureau des Finances concernant la police des chemins dans l'étendue de la généralité de Paris », du 17 Juillet 1781, (2) aborde la question dans des cas particuliers, après avoir repris la prohibition générale d'encombrement par matériaux :

.....
« 9°. — Faisons défenses à tous carriers, gravatiers,
« sculpteurs, laboureurs, vigneron, et tous autres, de

(1) Cette notion d'anticipation se retrouve dans les lois du 29 floréal An X, du 23 Mars 1842, et dans l'article 479 paragraphe 11 du Code Pénal.

Postérieurement elle a été appliquée par la jurisprudence au stationnement permanent ou très fréquent des véhicules (C. E. 25 Janvier 1839, Bois, Leb. page 70, et 31 Mai 1854, Bourbon, page 515).

(2) Isambert, op. cit. Tome XXVII, page 50.

« poser aucuns matériaux, gravois, décombres et immon-
« dices, terres, fumiers, sur aucune partie des grandes
« routes et chemins ; faisons pareillement défense à tous
« *rouliers, voituriers, charrons, marchands, cabaretiers*
« *et aubergistes, d'y laisser séjourner aucunes voitures,*
« trains, roues et bois de charroinage et autres à peine
« de confiscation des dits objets et de 100 livres d'amen-
« de. »

.....
« 11° — Défendons à tous *rouliers, voituriers et char-*
« *retiers, d'abandonner leurs chariots et charrettes* le
« long des chemins, d'affecter de tenir toujours le milieu
« du pavé à la rencontre des voitures des voyageurs, au
« risque de les heurter et d'occasionner des accidents, et
« de s'attrouper aux portes des auberges et cabarets, *en*
« *laissant leurs voitures arrêtées çà et là* sur la voie pu-
« blique et de manière à en intercepter le passage ; en-
« joignons, au contraire, aux dits voituriers et charre-
« tiers de veiller incessamment à la conduite de leurs
« chevaux et voitures, *de les ranger soigneusement lors-*
« *qu'ils s'arrêteront aux auberges et maisons de route,*
« sous peine de 50 livres d'amende ; enjoignons pareille-
« ment aux aubergistes et cabaretiers d'entretenir une
« lumière au devant de leurs maisons lorsque s'y arrête-
« ront des voitures pendant la nuit afin de prévenir les
« accidents, sous peine de 50 livres d'amende ».

Ces textes, intéressants en eux-mêmes, apparaissent moins comme un essai de règlement général du stationnement, comparable à celui de notre code de la route, qu'une tentative de répression des coutumes regrettables de certains usagers de la voie publique. Tout d'abord, cette ordonnance du 17 Juillet 1781 s'appliquait seule-

ment à l'étendue de la généralité de Paris. N'y étaient visés par ailleurs que les rouliers, voituriers, charretiers, etc..., à l'exception des particuliers possesseurs de voitures à leur usage personnel. Et encore le paragraphe 9 ne concernait-il certainement, malgré ses termes généraux, que le fait de laisser les voitures sur la voie publique un temps indéfini, au lieu de les garer dans leurs remises respectives, comme l'ordonnait l'article 9 de l'Edit de Décembre 1607.

Quant au paragraphe 11, il interdit uniquement l'abandon et le stationnement désordonné, devant les auberges et débits de boissons; des véhicules visés au paragraphe 9. Il faut donc conclure qu'aucune réglementation n'était prévue pour le stationnement dans tous les autres cas.

Toutefois, des espèces particulières se sont présentées du fait de l'accroissement de la circulation dans quelques villes importantes et des mesures ont été édictées, en tous points comparables à certaines réglementations locales prises de nos jours.

Mentionnons le très curieux jugement de police rendu le 8 Novembre 1675 (1) « sur la plainte des habitants des
« rues Saint-Nicaïsse, St-Honoré, de Richelieu et Carre-
« four des Quinze-Vingts, contre les cochers des chaises
« roulantes attelées de deux chevaux ; par lequel défenses
« sont faites à tous cochers, loueurs de carrosses et chai-
« ses, de s'arrêter en quelque endroit que ce soit le long
« des rues Saint-Honoré, Carrefour des Quinze-Vingts, de
« Richelieu et Saint-Nicaïsse, à peine d'amende et de con-
« fiscation de leurs chaises et chevaux ; à eux enjoint de
« se retirer sur les places publiques destinées à cet effet ».

(1) Delamare, op. cit. Tome V, page 342.

Citons, également, une ordonnance de Police du 2 Juillet 1720 (1) concernant la Ville de Paris qui « défend très « expressément à tous cochers de louage et autres de s'arrêter dans la rue du Croissant ni dans aucune autre « rue de cette ville où il ne peut passer qu'un carrosse de « front ; leur enjoint, dans ce cas, de se placer dans les « grandes rues voisines pour y attendre leurs maîtres. » Une amende de 200 livres était prévue en cas d'infraction.

Cet ensemble de textes fixe le caractère de la réglementation du stationnement dans l'ancien droit français.

Le Code Pénal reprend ces idées et même une formule analogue. L'article 471, en son paragraphe 4, ne vise encore que « ceux qui auront embarrassé la voie publique en y déposant ou laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage ». Le sens absolument général des termes employés a permis à la jurisprudence d'appliquer cet article aux véhicules en stationnement, bien que ceux-ci n'y fussent pas expressément visés.

La loi du 30 Mai 1851 sur la police du roulage qui, la première, traite du « stationnement des véhicules » à propos de certaines catégories de voitures, ne s'applique qu'aux routes nationales, départementales et chemins vicinaux de grande communication, les dispositions du Code Pénal (art. 471) restant dès lors applicables aux autres voies publiques.

La loi du 30 Mai 1851 ne visait pas, du reste, toutes les catégories de véhicules ; elle prévoyait dans son article 2 que des règlements d'administration publique détermineraient :

(1) Delamare, op. cit. Tome V, page 342.

§ 1 — *Pour toutes les voitures* — 1° La forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux et le maximum de leur saillie au delà des moyeux ; 2° la forme des bandes des roues ; 3° la forme des clous des bandes ; 4° les conditions à observer pour l'emplacement et les dimensions de la plaque prescrite par l'article 3 ; 5° le maximum du nombre des chevaux de l'attelage que peut comporter la police ou la libre circulation des routes ; 6° les mesures à prendre les jours de dégel, et les précautions à prendre pour la protection des ponts suspendus.

§ 2 — *Pour les voitures ne servant pas au transport des personnes* — 1° La largeur du chargement ; 2° la saillie des colliers des chevaux ; 3° les modes d'enrayage ; 4° le nombre des voitures qui peuvent être réunies en un même convoi, l'intervalle qui doit rester libre d'un convoi à un autre, et le nombre des conducteurs exigé pour la conduite de chaque convoi ; 5° les autres mesures de police à observer par les conducteurs, *notamment en ce qui concerne le stationnement sur les routes*, et les règles à suivre pour éviter ou dépasser d'autres voitures. Sont affranchies de toute réglementation de largeur de chargement, les voitures de l'agriculture servant au transport des récoltes, de la ferme aux champs et des champs à la ferme ou au marché.

§ 3 — *Pour les voitures de messageries* — 1° Les conditions relatives à la solidité et à la stabilité des voitures ; — 2° le mode de chargement, de conduite et d'enrayage des voitures ; — 3° le nombre de personnes qu'elles peuvent porter ; — 4° la police des relais ; — 5° les autres mesures de police à observer par les conducteurs, cochers ou postillons, notamment pour éviter ou dépasser d'autres voitures.

Mais dès le début, les décrets pris en application de ces dispositions débordèrent du cadre tracé par le législateur.

Si la réglementation du stationnement est explicitement prévue pour les voitures ne servant pas au transport des personnes (§ 2°, 5°) et peut être considérée comme implicitement comprise dans le § 3, 5° pour les voitures de messageries, rien n'était indiqué pour les autres catégories de véhicules.

Or le décret du 10 Août 1852 contient au contraire une disposition absolument générale quant aux véhicules dans son article 10 du titre I intitulé « Dispositions communes à toutes les voitures » et correspondant à l'article 2, § 1° de la loi de 1851 (1). La formule ne laisse aucun doute à ce sujet : « Il est interdit de laisser stationner sans nécessité sur la voie publique aucune voiture attelée ou non attelée ». Elle va du reste rejoindre la rédaction de l'article 471, § 4, du Code Pénal.

Lorsqu'en 1921 s'imposa la refonte des textes épars réglementant la circulation routière, le décret du 27 Mai 1921 portant règlement général sur la police de la circulation et du roulage spécifia dans son article 1^{er} :

« L'usage des voies ouvertes à la circulation publique est régi par les dispositions du présent règlement. »

Par ailleurs, dans son chapitre 1^{er}, applicable « à tous

(1) Ce n'est pas seulement sur la question du stationnement que le décret du 10 Août 1852 est en contradiction avec la loi de 1851 ; nous citerons encore les points suivants :

a) *Plaque d'identité*. — L'article 3, alinéa 2, de la loi du 30 Mai 1851, impose cette obligation à toutes les voitures. Le décret de 1852 range cette disposition parmi celles applicables seulement aux voitures ne servant pas au transport des personnes (art. 16, al. 1).

b) *Conduite des voitures*. — L'art. 2, § 2, n° 5, ne vise que les voitures ne servant pas au transport des personnes. Le décret de 1852 s'applique à toutes les voitures (titre 1, art. 9).

les véhicules, aux bêtes de trait, de charge et aux animaux montés », l'article 11 dudit décret stipule :

« Il est interdit de laisser sans nécessité un véhicule stationner sur la voie publique... »

Il est donc hors de doute que le règlement d'administration publique devait s'appliquer dans la pensée de ses auteurs :

- 1° à toutes les voies ouvertes à la circulation publique,
- 2° à toutes les catégories de véhicules.

Au contraire, la loi du 30 Mai 1851 ne s'appliquait qu'à certaines voies et ne prévoyait la réglementation du stationnement que pour certaines catégories de véhicules. Quelques hésitations se sont donc produites sur la portée des dispositions des décrets pris en application de la loi de 1851, portée qui aurait dû être restreinte au champ d'application spécialement délimité par elle. Mais on admet aujourd'hui qu'en vertu des textes constitutionnels, le Président de la République possède un pouvoir général de police qui s'étend à l'ensemble du territoire français.

Cette opinion a été consacrée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 8 Août 1919 (Labonne ; Leb., p. 736) qui est conçu en ces termes :

« Si les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois, notamment par celle du 22 Décembre 1789 et celle du 5 Avril 1884, de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation, *il appartient au Chef de l'Etat, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être applicables dans l'ensemble du territoire...* les autorités locales conservant, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour

ajouter à la réglementation générale édictée par le Chef de l'Etat toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité ».

Ainsi le Président de la République a pu, en dehors de la délégation législative prévue à l'article 2 de la loi du 30 Mai 1851, réglementer la matière du stationnement *pour toutes les voitures et pour toutes les voies*.

Les mêmes dispositions ont été reprises par le décret du 31 Décembre 1922 qui a annulé les textes antérieurs ; il a été lui-même modifié à plusieurs reprises, en particulier par le décret du 21 Août 1928 qui a remplacé les termes « sans nécessité » par ceux plus libéraux de « sans motif légitime », et par le décret du 19 Janvier 1933 qui a édicté certaines prescriptions relatives au stationnement en dehors des agglomérations, aux croisements, dans les tournants et au sommet des côtes (1).

Il existe donc depuis 1928, une divergence entre le Code Pénal, qui punit toujours l'embarras de la voie publique sans nécessité, et les règlements généraux sur la police de la circulation et du roulage, qui n'interdisent plus que les stationnements sans motif légitime.

Par plusieurs arrêts récents, la Cour de Cassation a subordonné la licéité du stationnement à l'exécution des

(1) Le décret du 31 Décembre 1922 a abrogé les décrets des 10 Août 1852 et 28 Février 1858 relatifs à la police du roulage, le décret du 29 Août 1863 concernant l'établissement des barrières de dégel, les décrets du 10 Mars 1899, du 10 Septembre 1901 et du 4 Septembre 1919 ayant trait à la circulation des automobiles, les décrets des 27 Mai 1921, 3 Juin 1922 et 31 Août 1922 portant règlement général sur la police de la circulation et du roulage.

Il a été lui-même modifié et complété par les décrets des 12 Septembre 1925, 12 Avril 1927, 21 Août 1928, 5 Octobre 1929, 25 Septembre 1932 et 19 Janvier 1933. L'ensemble forme ce qu'il est convenu d'appeler le Code de la Route.

conditions prévues au Code de la Route et notamment à l'existence d'un « motif légitime » (Cass. Crim., 5 Février 1931, DH, p. 22, et 9 Juillet 1931, DH, p. 526). Les formules employées sont identiques : « Attendu que les dispositions de l'article 471 § 4 du Code Pénal, réprimant le fait d'embarrasser la voie publique en y déposant ou en y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage, doivent se combiner, en ce qui concerne le stationnement des véhicules, avec l'article 11 du décret du 31 Décembre 1922 modifié par le décret du 21 Août 1928 ;

« Attendu qu'aux termes dudit article, le stationnement des véhicules sur la voie publique n'est subordonné qu'à l'existence de deux conditions : que ce stationnement ait eu pour cause des motifs légitimes et que le véhicule soit placé de manière à gêner le moins possible la circulation et à ne pas entraver l'accès des propriétés... »

Les dispositions législatives et réglementaires applicables à tous les véhicules et à l'ensemble des voies publiques du territoire français se trouvant ainsi fixées, nous allons nous appliquer à définir les conditions que doit remplir le stationnement des véhicules pour n'être pas répréhensible en vertu de cette réglementation générale ; puis nous rechercherons les restrictions qui peuvent être légalement imposées à ce stationnement licite et, à l'inverse, dans quels cas et comment le stationnement interdit d'une manière générale peut être autorisé.

Ce sont ces idées qui vont nous guider dans la division de notre étude et retenir plus particulièrement notre attention.

PREMIERE PARTIE

DES DIVERSES FORMES DE STATIONNEMENTS ARRÊTS ET STATIONNEMENTS

Les lois révolutionnaires, en abolissant les péages et les privilèges de la féodalité, ont consacré le principe de la liberté générale de la circulation (loi du 28 Mars 1790, art. 13 et sq., et loi des 2-17 Mars 1791) ; à cet égard, l'usage de la voie publique est libre et gratuit ; le droit de circuler n'est, pour un individu, qu'une manifestation particulière de sa liberté d'aller et de venir en choisissant le mode de locomotion qui lui convient.

Or, d'une manière générale, on ne circule pas pour circuler, mais pour accéder à un lieu de destination et pour s'y arrêter ; l'immobilisation d'un véhicule sur la voie publique apparaît donc comme le terme même de la circulation ; la liberté de circuler implique donc celle de s'arrêter et de stationner ; le droit de stationnement est le prolongement nécessaire du droit de circulation.

Le stationnement présente, comme la circulation, le caractère d'utilisation anonyme de la voie publique par l'ensemble des individus qui composent la collectivité ; chacun d'eux n'a pas droit à une prestation déterminée ; tous jouissent simplement d'une liberté fondamentale

qui leur a été reconnue par la Révolution sur le domaine public constitué par les voies publiques.

Comme le fait remarquer M. Rousseau (*Revue du Droit Public*, 1933, p. 419), le stationnement n'est pas en lui-même une utilisation anormale de la voie publique, car il n'est pas plus anormal de s'arrêter que de circuler ; il faut bien admettre, en effet, que les possesseurs de véhicules sont obligés d'immobiliser leurs voitures sur la voie publique ; leur nier une telle faculté serait les condamner au mouvement perpétuel.

En principe donc, le stationnement des véhicules sur la voie publique serait libre. Si l'on se réfère aux ouvrages les plus récents, on trouve à la base des théories développées ce principe de la liberté du stationnement.

M. Hauriou (*Précis de droit administratif*, éd. 1933, p. 857) déclare que « les utilisations du domaine public par les individus comportent non seulement le droit de circulation, en se conformant à la police de l'ordre public et à celle de la circulation, mais le droit de stationnement momentané, pour les stationnements des véhicules sur les voies publiques à la porte des maisons, qui ne sont que l'exercice du droit d'accès que possèdent tous les riverains. Pour ces usages du domaine public, il n'est besoin de demander aucune autorisation à l'Administration. »

M. Berthélemy (*Traité élémentaire de droit administratif*, éd. 1930, p. 506) est plus formel encore : « Le stationnement est un droit ; il ne constitue pas une faveur dont on jouit ; il s'agit d'un droit dont l'exercice seulement peut être réglementé. »

Il n'en reste pas moins que le stationnement, corollaire nécessaire de la circulation, constitue en même temps pour elle une entrave. Aussi avons-nous assisté dans notre historique sommaire à un resserrement des textes autour du

stationnement autorisé. S'il faut partir de cette idée que la liberté de circuler entraîne celle de s'arrêter et de stationner, on est cependant conduit à admettre que si, par ses caractères spéciaux, le stationnement se transforme en une occupation individuelle impliquant au profit d'un particulier une sorte de superposition, de juxtaposition avec la voie publique, l'utilisation spéciale du domaine faite par ce particulier a pour conséquence la soustraction prolongée d'une parcelle du domaine public à l'usage collectif auquel il est en premier lieu destiné ; le stationnement présente alors un aspect anormal et privatif qui justifiera l'intervention de l'Administration soit pour le réprimer, soit pour le légitimer sous certaines conditions.

Comment déterminer cette ligne de démarcation entre le stationnement normal conforme à la destination de la voie publique et le stationnement anormal qui constitue un usage excessif de celle-ci ? La question est délicate à résoudre ; les textes sont assez laconiques ; la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation ne sont pas toujours très concordantes.

Nous avons vu que les textes applicables étaient l'article 471, § 4 du Code Pénal et l'article 11 du décret du 31 Décembre 1922 modifié et complété, dont les dispositions doivent, d'après la jurisprudence la plus récente de la Cour de Cassation (1), se combiner en ce qui concerne le stationnement des véhicules.

Rappelons ces deux textes :

Article 471, § 4 du Code Pénal : « Seront punis d'une amende de 1 à 5 Frs... ceux qui auront embarrassé la voie publique en y déposant ou en y laissant sans nécessité des

(1) Voir *supra* pages 15 et 16.

matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sécurité du passage. »

Article 11 du Code de la Route : « Il est interdit de laisser, sans motif légitime, un véhicule stationner sur la voie publique.

« Tout véhicule en stationnement doit être placé de manière à gêner le moins possible la circulation et à ne pas entraver l'accès des propriétés ; il doit notamment ne pas être immobilisé, soit à moins de dix mètres de toute bifurcation ou croisée de chemins, soit au sommet d'une côte ou dans un tournant si la visibilité n'est pas assurée au moins à 50 mètres dans les deux sens.

« En dehors des agglomérations, tout véhicule en stationnement doit être rangé sur l'accotement, dès lors que cet accotement n'est pas affecté à une circulation spéciale et que l'état du sol s'y prête.

« Lorsqu'un véhicule est immobilisé par suite d'accident ou que tout ou partie d'un chargement tombe sur la voie publique sans pouvoir être immédiatement relevé, le conducteur doit prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité de la circulation dans les conditions définies au § 2 du présent article et notamment pour assurer, dès la chute du jour, l'éclairage de l'obstacle. »

Les contraventions à ces dispositions sont portées devant le juge de simple police dont la décision est susceptible de pourvoi en cassation ; c'est donc normalement aux arrêts de la Chambre Criminelle qu'il convient de se reporter pour rechercher les conditions auxquelles doit satisfaire le stationnement pour n'être pas répréhensible. L'arrêt précité du 5 Février 1931 précise que ces conditions sont les suivantes :

1° Existence d'un motif légitime ;

2° Immobilisation du véhicule de façon telle qu'il gêne le moins possible la circulation et qu'il n'entrave pas l'accès des immeubles riverains.

L'existence de cette deuxième condition est une question de fait qu'il appartient au juge de police de constater souverainement ; il en est de même des circonstances qui sont susceptibles de démontrer l'existence du motif légitime ; le juge de police est en conséquence tenu d'indiquer dans son jugement les circonstances justifiant l'acquittement pour permettre, le cas échéant, à la Cour de Cassation d'apprécier le caractère légal de l'excuse (Crim., 30 Septembre 1855, D. P. 58-5-425 ; 21 Mars 1931, Bull. crim., 1931, p. 165). La Cour de Cassation se reconnaît donc le pouvoir de contrôler la légitimité des motifs allégués par le contrevenant.

Il est à noter que la justification tirée du motif légitime n'a été substituée à celle de la nécessité qu'en 1928 (décret du 21 Août 1928). Cette réforme était nécessaire, car la jurisprudence de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation était draconienne ; seul le cas de force majeure était considéré comme pouvant justifier la relaxe du prévenu ; cette solution n'était pas logique et ne conciliait pas les intérêts en présence ; elle en arrivait même à méconnaître le droit des riverains.

C'est ce qu'a fait remarquer M. le Commissaire du Gouvernement Rivet dans ses conclusions sur l'affaire Laurens (C. E., 18 Mai 1928 ; D. P. 1928-3-65) en demandant résolument au Conseil d'Etat de ne pas s'inspirer, pour résoudre les espèces qui lui étaient soumises, des décisions rendues par la Cour de Cassation.

La Haute Assemblée Administrative n'a pas manqué de

suivre cet avis lorsqu'elle a eu, sur recours pour excès de pouvoir, à se prononcer sur les mesures édictées par les Administrateurs locaux et régionaux en matière de stationnement ; en particulier, nous verrons que les Maires sont autorisés par la loi du 5 Avril 1884 à délivrer des permis de stationnement sur la voie publique sous certaines conditions et moyennent le paiement de redevances. Nombre de municipalités ont usé de cette faculté, et, à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat appelé à statuer sur les conditions à remplir par le stationnement pour qu'il puisse obligatoirement faire l'objet d'un permis et d'une redevance, a protégé les intérêts des particuliers tout en s'inspirant des nécessités de l'heure.

Bien entendu, le Conseil d'Etat applique comme la Cour de Cassation les textes régissant la matière : l'article 471, § 4 du Code Pénal et l'article 11 du Code de la Route ; mais il n'est pas limité comme la Cour Suprême par l'unique contrôle du droit à l'exclusion de celui du fait ; il examine au contraire les circonstances de l'espèce, les nécessités que les transformations du monde moderne rendent plus impérieuses ; il se reconnaît le pouvoir de scruter les mobiles des actes administratifs qui lui sont soumis et fait largement appel non seulement aux textes mais aussi aux principes généraux du droit administratif.

Lorsqu'il s'est agi de donner aux Maires sur l'ensemble des voies publiques de l'agglomération communale le pouvoir de délivrer des permis de stationnement, le Rapporteur de la Commission du Sénat, M. Demôle, a déclaré : « La Commission entend laisser complètement libres et affranchis de toute autorisation municipale les actes d'usage nécessaire et momentané que les riverains et habitants exercent quotidiennement sur la voie publique, stationnement des voitures aux portes des maisons, dépôt

de provisions destinées à être rentrées et autres de même sorte » (Séance du 26 Janvier 1884). Par plusieurs circulaires postérieures, le Ministre de l'Intérieur a rappelé aux Administrations locales que « l'usage normal sur la voie publique jouit d'une franchise absolue. » (1)

C'est cette notion d'usage normal que le Conseil d'Etat a fait sienne pour déterminer les limites du stationnement licite et du stationnement anormal qui, pour cesser de l'être, doit faire l'objet d'un permis. Que ce soit sous l'empire de la législation antérieure ou postérieure à 1928, le Conseil d'Etat a conservé cette expression ; il a interprété libéralement les mots « sans nécessité » des décrets de 1852 et de 1922 en faisant état non seulement des nécessités de droit s'identifiant avec la force majeure, mais des nécessités humaines des possesseurs de véhicules ; c'est du reste sous l'impulsion de ses sections consultatives que l'expression plus compréhensive et plus équitable de « sans motif légitime » a été substituée à l'expression trop restrictive de « sans nécessité ».

On peut donc espérer que les divergences entre la doctrine administrative adoptée par le Conseil d'Etat et la jurisprudence de la Cour de Cassation vont s'aplanir et que l'interprétation donnée par la Cour Suprême à l'expression « sans motif légitime » tendra vers une même portée que l'expression d' « usage normal » retenue par le Conseil d'Etat.

Avant de terminer cette étude générale qui nous permet

(1) Par un arrêt en date du 27 Février 1903 (Grenier et Merle), la Cour de Cassation a confirmé qu'un Maire ne pouvait, sans nuire à la liberté du commerce et de l'industrie subordonner la mise en service des voitures affectées au transport des marchandises à la délivrance de *permis* de circulation et de *stationnement* semblables à ceux exigés pour les voitures de place.

de classer les diverses formes du stationnement et leur caractère juridique, il convient d'examiner une controverse qui s'est élevée à propos des termes arrêt et stationnement.

Dans une note sous un arrêt du Conseil d'Etat en date du 11 Décembre 1931 (Ligue pour la défense du commerce parisien, S. 1933.3.57) M. le Professeur A. Mestre indique qu'« il faut se garder de confondre le droit d'*arrêt* des véhicules devant les immeubles avec le *stationnement* proprement dit, dénomination qui, à son avis, devrait être réservée aux occupations du domaine sans nécessité ni motif légitime, dites occupations anormales, ces dernières pouvant toujours être subordonnées à une autorisation administrative et au paiement d'une taxe. »

Ainsi conviendrait-il d'opposer l'« arrêt » occupation normale avec le « stationnement » occupation anormale ; c'est ce qu'avait déjà proposé M. Mihura, Avocat au Conseil d'Etat, dans un article paru dans la Semaine Juridique du 6 Décembre 1928.

Il nous paraît difficile de souscrire sans réserve à cette définition.

Dans le langage courant l'arrêt consiste certainement dans l'immobilisation d'un véhicule pour une courte durée ; nous reconnaissons volontiers que le critérium du temps est un critérium incertain et peu juridique ; mais les textes sont là et la jurisprudence nous semble engagée dans une voie contraire.

L'article 11 du code de la route stipule qu'il est interdit, sans motif légitime, de laisser stationner un véhicule sur la voie publique ; c'est donc à contrario que le « stationnement » accompagné d'un motif légitime est autorisé.

Par ailleurs les tribunaux de simple police se sont nettement engagés dans la voie de la distinction de l'arrêt au

sens courant du terme et du stationnement (cf. entre autres Tribunal de Police de Villefranche-sur-Saône, 5 Janvier 1932, Gaz. Pal. 1932, p. 462 ; Tribunal de Police d'Orthez, Janvier 1933, Argus Automobile 29 Juin 1933). Enfin et surtout dans le texte de l'arrêt du 11 Décembre 1931 (Ligue pour la défense du commerce parisien), le Conseil d'Etat, traitant des restrictions apportées au droit des riverains d'immobiliser leurs véhicules, emploie le terme de « stationnement » pour désigner un usage normal prolongé sur la voie « considérant que la gêne apportée par ladite ordonnance à l'exercice par ces riverains de leur droit de stationnement... n'excède pas par son importance celle que le Préfet de Police pouvait..... leur imposer..... »

Nous préférons donc considérer comme stationnement toute immobilisation d'un véhicule sur la voie publique (1) et distinguer le stationnement normal, c'est-à-dire fondé sur un motif légitime et le stationnement anormal c'est-à-dire effectué sans motif légitime. L'arrêt, dont nous garderons l'acception courante, rentrera tout naturellement le plus souvent dans la première catégorie ; cette conception a l'avantage d'écarter également le critérium incertain de durée, la notion de temps n'intervenant qu'à titre secondaire pour se combiner avec la notion de cause.

(1) Il ne faut pas confondre le « stationnement » avec l'« abandon » de véhicules. Ce dernier fait l'objet de l'article 7 du Code de la Route : « Tout véhicule doit avoir un conducteur... » et de l'article 475, § 3 du Code Pénal.

Un véhicule en abandon peut être en même temps en stationnement anormal. Il y a alors cumul de deux infractions, chacune faisant l'objet d'une peine distincte (Crim. 13 Juillet 1900 — D. P. 1901-1-141).

Une voiture peut être abandonnée sans qu'elle soit en stationnement. Tel est le cas par exemple d'un véhicule attelé qui se met en mouvement sans son conducteur.

Nous allons donc étudier successivement :

- 1° le stationnement normal (avec motif légitime),
 - 2° la réglementation du stationnement normal,
 - 3° le stationnement anormal (sans motif légitime).
-

DEUXIÈME PARTIE

DU STATIONNEMENT NORMAL

(avec motif légitime)

Comme l'a rappelé M. le Commissaire du Gouvernement Rivet en évoquant les principes dans ses conclusions sur l'affaire Laurens (C. E. 18 Mai 1928, D. P. 1928-3-65) la voie publique a une double raison d'être : « permettre la circulation entre les diverses parties du territoire, desservir « les immeubles riverains ».

On pourrait croire à la lecture d'un principe si clair et si général que l'interprétation de l'expression « sans nécessité » insérée dans le Code Pénal, rappelée dans le décret du 20 Mai 1852 et en vigueur jusqu'au 21 Août 1928, aurait dû aboutir à l'élaboration d'une thèse certaine et qu'un délai d'un siècle pendant lequel ces textes ont été appliqués aurait contribué à sa mise au point et à sa perfection.

Malheureusement il n'en a rien été et l'étude que nous allons faire de la jurisprudence de la Cour de Cassation en cette matière fera ressortir des flottements et des contradictions sans que l'on puisse même trouver une évolution et distinguer des phases successives.

L'analyse des nombreux arrêts de la Cour de Cassation intervenus en la matière nous montre, d'une manière générale, qu'elle ne veut reconnaître le caractère néces-

saire du stationnement que pour un fait « accidentel, imprévu et de force majeure » (Crim. 17 et 23 Novembre 1893, D. P. 96-1-476 — 4 Février 1910 — 10 Mai 1924 — 24 Mars 1926, etc...). L'arrêt du 24 Mars 1926 (Wiart, D. P. 1927-1-173) est particulièrement net : « La nécessité du « dépôt ou stationnement ne peut résulter que d'un fait « accidentel ou imprévu ou de force majeure ; elle ne peut « résulter des simples convenances ou de l'intérêt commercial du propriétaire de la voiture qui a stationné. »

Toutefois, il est bien évident qu'il est des cas fort nombreux où un stationnement effectué sur la voie publique revêt un caractère de nécessité sans être, pour cela, un cas de force majeure ; de telle sorte que, parfois, la Cour Suprême a été amenée à s'écarter de sa définition de la nécessité pour justifier des stationnements qu'elle ne pouvait pas ne pas admettre.

C'est ainsi qu'elle a été obligée de reconnaître un caractère nécessaire au stationnement des voitures sur la voie publique pendant le temps inhérent aux opérations de leur chargement et de leur déchargement (22 Nov. 1851, — 22 Juillet 1859 — 12 déc. 1878 — 5 Mars 1880 — 6 Août 1886 — 21 Octobre 1887). Mais en ce qui concerne les voitures de vidanges, ses décisions ont varié. Par un arrêt du 21 Juin 1880 (D. P. 81-1-40), la Chambre des Requêtes avait implicitement admis la légalité d'une taxe municipale sur leur stationnement, donc reconnu que ce dernier était effectué sans nécessité ; mais par un arrêt du 22 Décembre 1903 (D. P. 1907-1-374) la Chambre Civile revenant sur cette jurisprudence a décidé que « la « vidange des fosses d'aisances étant un fait nécessaire et inhérent à la jouissance de la propriété privée, « le stationnement des voitures qui y sont destinées et de « leurs accessoires, pendant le temps qu'exige cette opé-

« ration, ne saurait être considéré comme un usage anormal de la voie publique ; que le caractère de ce stationnement indispensable n'est évidemment pas changé par le fait que le propriétaire à recours à un industriel pour procéder au curage de sa fosse... »

Dans le même ordre d'idées a été réputé licite le stationnement d'une voiture pendant le temps nécessaire à en dételer le cheval et à la remiser (Cass. 17 Nov. 1893 D. P. 96-1-476).

Dans toutes ces espèces, le stationnement ne résulte ni d'un fait accidentel ou imprévu, ni d'un cas de force majeure ; mais il se justifie par la « nécessité » de la desserte des immeubles riverains ; nous reviendrons plus tard sur le caractère juridique du droit d'« accès » du riverain lui-même ; contentons-nous pour l'instant de noter que la Cour de Cassation a tenu pour licite d'une manière générale le stationnement nécessité par la desserte des fonds riverains de la voie publique, sans toutefois en tirer toutes les conséquences qu'il apparaissait logique de déduire.

En effet, retenue par la rigueur qu'elle apportait à l'application de l'article 471, paragraphe 4, du Code Pénal et des décrets sur la police du roulage, elle s'est refusée à admettre le stationnement correspondant aux besoins d'une profession.

Dans toute une série d'arrêts, elle emploie, à cet égard, des formules très nettes :

« La nécessité ne peut être admise lorsque l'occupation, même momentanée, de la rue a pour cause des faits dérivant d'une profession ou industrie de nature à en déterminer la fréquence et le retour ». (Cass. 17 Mars 1855 ; D. P. 55-1-92) ; — « la nécessité ne peut être invoquée lorsqu'il s'agit de faits successifs, résultat habituel

« de la profession ». (Cass. 17 Mars 1855 ; — enfin, « la
« nécessité ne saurait s'appliquer à un embarras journa-
« lier et successif, ayant pour objet de faciliter l'exercice
« d'un métier ou d'une profession quelconque, et duquel
« pourrait résulter l'occupation habituelle ou presque
« constante d'une portion de voie publique dans l'intérêt
« privé d'un citoyen. » (Cass. 24 Déc. 1847, 1^{re} espèce, D.
P 48-2-251).

Bien que certaines des formules ci-dessus aient été ex-
traites d'arrêts rendus à la suite d'embarras de la voie
publique causés par dépôts de matériaux, leur portée est
générale et elles montrent le point de vue de la Cour de
Cassation en matière de stationnement de véhicules. C'est
ainsi que l'excuse de la nécessité a été refusée à des au-
bergistes qui avaient laissé des voitures ou charrettes sur
la voie publique, faute d'aménagements suffisants pour
les remiser (Cass. 24 Déc. 1847, 2^e espèce, 30 Mai 1844,
D. P. 45-5-549).

Dans des arrêts plus récents (Cass. 6 Juillet 1911, De-
nys et Lévy), la haute juridiction refuse l'excuse de la
« nécessité » à « un garçon livreur qui avait laissé sta-
« tionner sa voiture attelée d'un chien dans une rue, alors
« qu'il pouvait rentrer ladite voiture dans la cour de la
« cité ouvrière où il effectuait sa livraison ».

Dans une autre espèce (Crim. 31 Octobre 1925, Darthe-
nay, D. P. 1927-1-176) la Cour n'admet pas le stationne-
ment, même réduit à 1/4 d'heure pour livrer des objets.
« Attendu, dit la Cour, que le jugement attaqué a relaxé
« Darthenay des poursuites exercées contre lui en vertu
« de l'article 471 du paragraphe 4 Code Pénal par ce « mo-
« tif » qu'on ne comprendrait pas qu'une voiture automo-
« bile affectée au transport des personnes ne pût pas sta-
« tionner sur la voie publique pendant un quart d'heure

« pour le cas de nécessité, de faire notamment son plein
« d'essence, de livrer une table et des œufs... ; mais atten-
« du que la matérialité du fait de stationnement n'étant
« pas contestée, les motifs invoqués par le juge de police
« ne justifient pas l'excuse légale de nécessité ; attendu en
« effet que cette excuse ne peut s'entendre que d'un fait
« accidentel, imprévu ou de force majeure, et ne peut être
« étendue à de simples convenances pour la commodité de
« l'industrie ou du commerce de l'inculpé... ».

Ces deux arrêts se basent, pour rejeter le caractère de nécessité du stationnement, sur sa nature professionnelle. Il nous paraît tout au contraire qu'il s'agissait là de cas de desserte des immeubles riverains pour lesquels le stationnement doit être considéré comme licite.

Quoi qu'il en soit, notons cependant que contrairement à sa doctrine, telle qu'elle semble ressortir des arrêts rapportés ci-dessus, la Cour de Cassation a reconnu dans certains cas la nécessité du stationnement pour convenances ou besoins professionnels. Par son arrêt Labato du 30 Mai 1879, la Cour admet « le stationnement de la charrette d'un marchand ambulant, alors qu'il ne s'était arrêté que pour vendre et livrer sa marchandise à la personne qui s'était adressée à lui... » Et encore : « que le marchand n'avait abandonné sa charrette que par suite d'une cause tout à fait accidentelle pour répondre à une personne qui l'avait appelé ou pour aller chercher de la monnaie. » (Cass. 13 Juillet 1878, D. P. 78-1-394).

Dans cette 2^e espèce, la Cour de Cassation semble avoir senti la contradiction qu'elle introduisait dans sa doctrine ; elle a cherché à justifier sa solution en attribuant un caractère *accidentel* au fait générateur du stationnement, alors qu'il nous paraît difficile de soutenir que le fait pour un marchand ambulant de répondre à l'appel d'un

client et d'aller chercher de la monnaie ne soit pas justement et le principal et l'accessoire de sa profession.

Ces décisions sont d'autant plus contradictoires que, sous l'empire de l'article 471 paragraphe 4 et de l'article 11 du Décret du 31 Décembre 1922, la Cour de Cassation refusait aux voyageurs de commerce le droit de stationner pendant les visites que ceux-ci rendaient à leurs clients.

Un des arrêts les plus typiques à cet égard est celui du 29 Novembre 1923 (D. P. 1924-1-139). Un voyageur de commerce avait laissé stationner sa voiture dans la rue pendant le temps qu'il visitait un client ; contravention lui avait été dressée en vertu d'un arrêté municipal du Maire de Lyon en date du 17 Novembre 1919 dont l'article 18 stipulait : « Il est interdit de laisser stationner sur la voie publique des véhicules attelés ou non attelés ne servant pas à un besoin immédiat. Ce stationnement, quand il est nécessaire, ne peut avoir lieu qu'à main droite. Dans tous les cas, la circulation doit demeurer possible ».

Cet arrêté reproduisait, en somme, les dispositions principales de l'article 471 paragraphe 4, dans des termes moins rigoureux toutefois.

Sur pourvoi en Cassation formé sur ce que d'une part l'arrêté était illégal comme portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et que d'autre part, le stationnement devait être considéré comme « nécessaire », la Chambre Criminelle a débouté le voyageur de commerce.

Le point qui intéresse notre matière n'est pas que la Cour ait déclaré légal l'arrêté du Maire de Lyon, mais bien qu'elle ait dénié au stationnement du voyageur de commerce le caractère de nécessité. Les arguments employés sont une fois de plus ceux dont elle étaye sa doctrine et que nous avons déjà mentionnés :

« Attendu que l'excuse légale tirée de la nécessité ne peut s'entendre que d'un fait accidentel, imprévu ou de force majeure, et ne peut être étendue à de simples convenances pour la commodité de l'industrie ou du commerce de l'inculpé ; que l'application de la disposition susvisée de l'arrêté municipal ne saurait donc être écartée sous le prétexte que le demandeur aurait consacré à visiter l'un de ses clients le temps pendant lequel il a laissé stationner son automobile ».

L'arrêt du 29 Novembre 1923 (1) est l'un des derniers où la Cour de Cassation ait affirmé en termes nets sa jurisprudence rigoureuse.

C'est qu'en effet les auteurs s'élevaient avec vigueur contre une interprétation draconienne qui ne pouvait se concilier avec les nécessités de la vie moderne et le développement des moyens de transports par automobiles.

Sous la pression de la doctrine, l'Administration Supérieure, d'accord en cela avec les sections administratives du Conseil d'Etat, modifia la rédaction primitive du Code de la Route par le Décret du 21 Août 1928 qui substitue la notion plus libérale du « motif légitime » à celle trop rigoureuse de la nécessité. Dans le très intéressant arrêt du 17 Novembre 1928 (D. P. 1929-1-63) se dessine nettement le revirement, bien que la décision soit encore défavorable aux voyageurs de commerce.

Le 18 Octobre 1927, c'est-à-dire antérieurement au Décret du 21 Août 1928, Ferret, voyageur de commerce, s'était vu dresser contravention en vertu de l'article 11 du Décret du 31 Décembre 1922, pour avoir laissé stationner sa voi-

(1) Voir la critique de cette décision dans Trotabas, De l'utilisation du Domaine Public par les particuliers, page 46.

ture pendant une heure devant le magasin d'un commerçant auquel il soumettait des échantillons.

Le Tribunal de simple police condamne Ferret, jugeant que le stationnement avait eu lieu sans nécessité. Puis intervient le Décret de 1928 avant que la condamnation ne devienne définitive, ce qui permet au voyageur de commerce de se pourvoir en cassation sur le moyen que le juge de simple police ne s'était pas prononcé sur le « motif légitime » requis par la nouvelle rédaction de l'article 11.

La Cour admet, selon la règle générale en matière pénale, l'application au profit de Ferret du Décret du 21 Août 1928, comme étant plus favorable au contrevenant que celui du 31 Décembre 1922. Mais elle rejette le pourvoi estimant que le juge de police s'est prononcé sur le « motif légitime » :

« Attendu que par ses conclusions devant le Tribunal de simple police, Ferret soutenait qu'il n'avait laissé stationner son automobile devant le magasin de Poret que pour les besoins de sa profession, et qu'ainsi le stationnement incriminé n'était pas sans nécessité ; que dès lors il invoquait en définitive un motif légitime tiré de l'exercice de son commerce pour justifier son stationnement ; que, s'expliquant sur ce motif, le jugement déclare « que le prévenu aurait dû remiser sa voiture dans un garage et apporter ses échantillons chez son client ; qu'il en aurait peut-être éprouvé une gêne ou une incommodité ; mais qu'en agissant ainsi il n'eût point gêné la circulation » ;attendu qu'à bon droit le jugement attaqué a écarté le motif d'excuse proposé par Ferret et tiré, *non des besoins légitimes de sa profession*, mais de simples

convenances personnelles pour la commodité de son commerce... »

Ainsi la Cour de Cassation reconnaît qu'il y a des « *besoins légitimes de la profession* », formule qui est loin de celle à laquelle la Cour s'attachait précédemment, mais elle ne définit pas quels sont ces besoins légitimes et déclare en fait que soumettre des échantillons à un client constitue pour un voyageur de commerce de « simples convenances de commodité ».

D'ailleurs les attendus de cet arrêt ne sont pas exempts de toute critique. La Cour, en décidant que le juge de simple police a examiné le « motif légitime » en tranchant celui de « nécessité », peut paraître assimiler l'un à l'autre et Monsieur Marcel Waline, dans sa note sous l'arrêt rapporté, (D. P. 1929-1-63) ne manque pas de contester le bien fondé de cet arrêt :

« Son vice consiste à confondre l'examen d'une question de motif légitime avec celui de la question de motif légitime, la Cour de Cassation déclare que le prévenu « invoquait en définitive un motif légitime » que le juge a examiné ; elle en conclut qu'il est inexact de soutenir que la question de savoir si le prévenu justifiait d'un motif légitime n'a pas été appréciée par le juge. »

De cet arrêt doit être rapproché celui du 3 Novembre 1928 (D. H. 28, p. 561) où la Cour de Cassation reconnaît justement ce qu'elle refusera d'admettre quelques jours plus tard.

Dans l'espèce du 3 Novembre 1928, la Cour confirme un jugement de relaxe dans un cas où le stationnement avait eu lieu pour un motif nettement professionnel.

Un agent d'assurances avait laissé stationner sa voiture

pendant qu'il allait opérer des recouvrements chez des clients. Il avait du reste, constate le jugement, rangé son véhicule de manière à gêner le moins possible la circulation et à ne pas entraver l'accès des propriétés.

Après avoir rappelé que le texte plus libéral de 1928 était applicable aux lieu et place de celui plus ancien et plus rigoureux de 1922, la Chambre Criminelle décide « que les dispositions de l'article 471 paragraphe 4 du Code Pénal..... doivent se combiner en ce qui concerne le stationnement des véhicules avec l'article 11 du Décret du 31 Décembre 1922 modifié par le Décret du 21 Août 1928 ;..... » et « qu'en l'état des constatations de faits, le jugement attaqué a pu, sans violer les textes des lois rappelés ci-dessus, prononcer la relaxe du prévenu... »

Un arrêt plus récent du 9 Juillet 1931 (D. H. 1931, p. 525) confirme la nouvelle tendance de la Cour de Cassation.

Une Dame Marzelles ayant laissé stationner sa voiture devant une banque pendant qu'elle y encaissait un chèque, le juge de simple police avait refusé de sanctionner la contravention dressée. Sur pourvoi du Ministère public, la Chambre Criminelle a rendu un arrêt de rejet, « attendu qu'il résulte des constatations du jugement attaqué que la Dame Marzelles n'a laissé stationner son automobile à Marmande, devant les bureaux de la Société Générale, que pendant le temps nécessaire pour encaisser un chèque, qu'elle avait rangé sa voiture de manière à ne pas gêner la circulation et à ne pas entraver l'accès des propriétés... »

Nous nous trouvons donc depuis 1928 devant plusieurs arrêts de la Cour Suprême qui font apparaître une jurisprudence plus libérale ; mais chaque arrêt résout un cas d'espèce et nous n'y trouvons pas une définition du motif

légitime comme nous avons trouvé dans les arrêts antérieurs une définition, d'ailleurs bien trop rigoureuse, de la nécessité.

Si nous nous retournons maintenant du côté de la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous pouvons constater qu'un certain nombre d'arrêts récents ont eu à se prononcer sur la légalité des taxes de stationnement instituées par les communes ou sur la légalité d'arrêtés apportant des restrictions au droit de stationnement. (Aff. Laurens, 18 Mai 1928, D. P. 28-3-65 ; Despujol, 10 Janvier 1930, D. P. 1930-3-16 ; Genthon, 6 Mai 1932, D. P. 1932-3-23 ; Dulaurens-Prétecille 3 Juin 1932, D. P. 1932-3-55).

La Haute Assemblée Administrative répugnant à ensermer sa jurisprudence dans des formules rigides et définitives et préférant conserver la possibilité d'adapter sa doctrine aux nécessités nouvelles, nous ne pouvons trouver dans le texte même de ses décisions une définition précise du motif légitime ; mais en analysant les quelques cas d'espèces qui ont été tranchés et surtout en faisant appel aux remarquables conclusions des Commissaires du Gouvernement qui ont occupé dans ces affaires, nous allons essayer d'établir une classification des différents cas où le stationnement est licite ; nous nous efforcerons ensuite de déterminer le principe nous permettant de reconnaître que le stationnement est « accompagné d'un motif légitime ».

Nous croyons pouvoir ramener cette classification à deux catégories :

- 1) la force majeure
- 2) la desserte des fonds riverains

1° — *La Force Majeure.*

C'est évidemment le premier cas de stationnement licite. Déjà admise, en principe comme seule excuse, par la Cour de Cassation dans son appréciation de la condition de « nécessité » requise par l'article 471 paragraphe 4 du Code Pénal et par l'article 11 du Décret du 31 Décembre 1922, elle doit l'être à plus forte raison sous l'empire du texte moins rigoureux du Décret du 21 Août 1928.

Chaque fois donc qu'un véhicule sera immobilisé par suite d'une panne, d'un accident ou de tout autre cas fortuit, il sera admis à stationner. Toutefois, certaines précautions devront être prises conformément à l'alinéa 4 de l'article 11 du Code de la Route.

Bien entendu, ne pourrait être considéré comme un cas accidentel et imprévu le fait d'effectuer sur la voie publique des réparations non indispensables à la marche immédiate de la voiture. Ce serait transformer la rue en atelier de réparations.

Seul pourra être admis le stationnement correspondant au temps nécessaire pour effectuer la réparation permettant à l'automobile d'être à nouveau en état de marche (changement ou décrassage d'une bougie, nettoyage du carburateur, changement d'un pneu crevé, etc) ou pour aller chercher une voiture de secours destinée à remorquer ou enlever le véhicule accidenté, ou bien encore, en cas de véhicules hippomobiles, pour rechercher un cheval de renfort, et l'atteler à la place de l'animal fourbu ou blessé, etc.

Ces règles nous paraissent trop tomber sous le sens pour qu'il soit nécessaire d'insister.

2° — *La Desserte des Immeubles Riverains.*

Les propriétaires et occupants d'un fonds possèdent le droit d'y accéder ; ce droit leur est reconnu par l'article 682 du Code Civil lorsque le fonds est constitué par une enclave entourée de propriétés privées. Lorsqu'ils sont riverains d'une voie publique ce droit d'accès fait partie des « aisances de voirie » que M. le Doyen Hauriou classe dans la catégorie des droits réels administratifs ; nous reviendrons plus loin sur leur nature juridique. Le droit d'accès comporte pour les riverains celui de « faire arrêter leur voiture devant l'immeuble desservi pendant le temps indispensable aux mouvements de déplacement des voyageurs et des marchandises » (Conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet sur Aff. Laurens). Commentant cette indication, M. le Professeur Waline la complète ainsi : « les riverains des voies publiques ont un droit d'accès par la rue à leur habitation ; ils ont le droit d'y accéder non seulement à pied, mais en général par tout mode de locomotion d'usage normal et courant, ce qui comprend notamment les voitures, automobiles ou non ».

Mais ce droit d'accès n'implique-t-il qu'une faculté d'arrêt purement momentanée ? En lui-même, oui, peut-être ; mais le principe doit se combiner avec la disposition du Code de la Route : « Le stationnement sur les voies publiques est interdit sans motif légitime ». Dès lors que le cas du motif légitime est réservé, c'est qu'à l'occasion le stationnement est autorisé : il suffit que ce stationnement n'ait pas lieu sans raison, que l'entrave apportée de son fait à la circulation générale soit vraiment justifiée par le service de la maison riveraine.

Doit-on, comme le propose M. Waline, n'envisager la desserte du riverain que du point de vue actif en considérant seulement le droit du riverain de se desservir lui-même et classer dans une autre catégorie les stationnements caractérisés par d'autres motifs légitimes qu'il reste à définir ?

La liberté de circuler, dit l'éminent juriste, est une liberté publique qui ne doit supporter que les restrictions strictement nécessaires. On circule pour atteindre le but où l'on est appelé par ses occupations. Les stationnements corrélatifs seront bien véritablement effectués avec motif légitime puisqu'ils sont le but même de la circulation.

C'est ainsi qu'il faudrait reconnaître le droit de stationnement aux voitures des médecins, pendant les visites qu'ils font à leurs malades ; à celles des représentants de commerce pour leurs visites professionnelles chez des clients, etc. Par contre, M. Waline ne reconnaît pas comme « légitime » le stationnement effectué pendant des consommations ou repas pris dans des restaurants, pour assister à un spectacle ou à une fête. Pourtant, quoi de plus « nécessaire » que le stationnement, une fois atteint le restaurant où l'on doit prendre un repas, le théâtre où l'on assiste à un spectacle ?

Pour admettre une telle distinction, il semble qu'on soit amené à scruter les mobiles intimes du stationnement : dès l'instant où l'on prétendrait faire résulter celui-ci de la satisfaction d'un plaisir, le caractère légitime serait refusé. C'est bien ce que semble indiquer M. Waline dans les conclusions de sa note précitée :

« On peut stationner, pendant un temps raisonnable devant les magasins ou habitations où l'on est retenu par

ses *occupations professionnelles*, ou, à plus forte raison, devant chez soi ».

Pour notre compte, il nous semble difficile d'admettre cette manière de voir. Elle nous paraît, en effet, reposer sur une distinction assez arbitraire ; elle a également le tort à nos yeux d'introduire une nouvelle notion du motif légitime qui ne nous paraît pas utile.

Quelle est donc l'idée juridique, en dehors du cas de force majeure, qui permettrait de définir le « motif légitime » ?

Cette idée, nous serions tentés de la voir uniquement dans le « service » des immeubles riverains de la voie publique. Selon nous, tous les cas de stationnement légitime se ramèneraient à « la desserte d'un fonds riverain », cette desserte étant considérée sous ses deux aspects actif et passif c'est-à-dire, d'une part, droit pour le riverain de se desservir lui-même, et, d'autre part, droit pour lui d'être desservi par des tiers.

Toutes les fois, au contraire, que le stationnement ne pourrait s'autoriser de cette notion de service de l'immeuble riverain, il ne devrait pas être considéré comme justifiant d'un motif légitime. Il y a là un critérium facile, d'une parfaite netteté, qui permet d'établir la ligne de démarcation entre le stationnement autorisé et le stationnement tombant sous le coup de la loi pénale.

Ce critérium de la desserte des immeubles riverains a, en outre, l'avantage d'être justifié par une idée juridique unique. Il correspond, par ailleurs, à l'esprit des circulaires ministérielles commentant les lois du 5 Avril 1884, en particulier celles des 25 Juillet et 12 Octobre 1884 et 2 Avril 1896, où il est précisé que « *la destination normale* des voies de communication ne comprend pas seulement

la circulation à pied, à cheval, en voiture en toute leur étendue, mais qu'elle embrasse, au même titre, les *actes de dépôt passager et de stationnement indispensables pour la desserte des propriétés en bordure.* »

Cette identification du stationnement légitime que nous estimons correspondre au service des immeubles riverains avec l'usage normal du domaine public a été affirmée par le Conseil d'Etat dans plusieurs arrêts récents.

Dans les arrêts Laurens (D. P. 1928-3-65) et Genthon (D. P. 1932-3-23) nous retrouvons l'affirmation que le Maire est en droit d'affecter des emplacements aux voitures stationnant sans nécessité (ou motif légitime) et que, s'agissant là d'une occupation qui excède l'usage normal du domaine public, un permis de stationnement peut être exigé avec perception d'une redevance.

Dans l'arrêt Despujol (D. P. 1930-3-16), il est nettement spécifié que les voitures amenant des touristes et n'ayant à desservir spécialement aucune maison d'habitation ou de commerce de la localité peuvent être obligées à ne stationner qu'en certains endroits déterminés.

Ainsi le stationnement pourvu d'un motif légitime est celui qui correspond à *l'usage normal* de la voie publique constitué par le service des immeubles riverains.

Au contraire est prohibé le stationnement qui correspond à *l'usage anormal* de la voie publique, c'est-à-dire celui qui dégénère en *occupation privative* du domaine. En d'autres termes, outre le cas de force majeure, la desserte des immeubles riverains est le seul motif légitime du stationnement. Toutefois, il ne faudrait pas que le riverain, sous prétexte de desserte de son immeuble, commît un abus en laissant sa voiture en permanence devant la maison qu'il occupe ; de même, on ne saurait admettre

qu'un commerçant transformât la rue en remise ; il ne s'agirait plus, dans ces hypothèses, d'une acception normale de la notion de service de l'immeuble mais d'une « usurpation sur le domaine public » selon les termes de l'arrêt Genthon ; si la desserte des immeubles aboutit à une occupation privative, le stationnement qui y correspond se trouvera interdit, et le véhicule pourra être dirigé sur un parc de stationnement.

Nous insistons particulièrement sur ces idées, dont nous allons voir les applications en analysant les différentes hypothèses de stationnement.

Toutefois, nous rejetons la notion de durée comme élément déterminant du motif légitime. Seule, *la cause* du stationnement doit être examinée. La durée, au contraire, ne peut être qu'un des éléments constitutifs de l'occupation privative du domaine public, laquelle peut entraîner une restriction du droit de stationnement dans le cas de desserte des immeubles.

Ces développements nous conduisent à formuler les deux propositions suivantes :

En dehors du cas de force majeure, le stationnement des véhicules sur la voie publique trouve son motif légitime, son caractère normal dans la notion de desserte des immeubles riverains.

Cette définition, très large, souffre la restriction suivante qui fera l'objet de notre troisième partie.

La durée du séjour peut être limitée, quand l'intérêt de la circulation l'exige, à un minimum irréductible constitué par le droit d'accès pur et simple des riverains.

L'application de notre première proposition nous conduit aux solutions pratiques suivantes :

Doit être considéré comme normal, c'est-à-dire effectué avec motif légitime :

a) *Le stationnement devant un immeuble d'habitation de la voiture de l'occupant.* — C'est le cas typique de la desserte des immeubles riverains.

Toutefois, si la durée ne peut en être limitée, ce stationnement ne doit pas dégénérer en abus : « le locataire ou le propriétaire ne peut laisser sa voiture en « permanence devant sa porte ». Ce serait, en effet, de sa part, faire un usage anormal de la voie publique, l'occuper privativement à son profit. Il doit, dans ce cas, ou remiser son véhicule dans un local particulier ou le diriger sur un parc de stationnement.

b) *Le stationnement devant un local à usage commercial de la voiture de l'occupant en vue du chargement et du déchargement des marchandises.* Ce stationnement est du même ordre que le précédent et souffre la même restriction si la rue venait à être transformée de son fait en garage.

c) *Le stationnement des personnes tierces pendant le temps correspondant aux occupations qui les appellent.*

C'est le cas des visites de courtoisie et réceptions mondaines, des visites médicales, des visites professionnelles, des livraisons de marchandises, des négociations ou achats chez les fournisseurs, des repas pris au restaurant, des spectacles au théâtre, de l'assistance à un office, des voitures de vidanges, du déchargement de matériaux pour la réparation des immeubles, etc...

Dans tous ces cas, en effet, il s'agit bien de la même idée, du service de l'immeuble riverain.

La visite du fournisseur ou de son livreur qui apporte

les marchandises commandées n'est pas seulement justifiée par un motif professionnel, comme le prétendait la Cour de Cassation, mais bien par le fait que la livraison des marchandises est un des éléments de la desserte des fonds. De même dans le cas de la visite du médecin à son malade, le motif légitime réside dans le droit pour le malade de faire accéder à sa porte la voiture de son médecin.

Cette manière de voir nous amène à considérer comme légitimes des stationnements auxquels certains auteurs (1) refusent ce caractère.

Ainsi, le fait de laisser stationner son véhicule devant le restaurant où l'on prend son repas serait, à notre avis, aussi légitime que le stationnement devant la maison de l'ami dont on a accepté l'invitation à déjeûner. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit en effet de la desserte d'un immeuble riverain de la voie publique.

Mais dans le second cas, la fréquence et la continuité de stationnement qui découlent de la profession de restaurateur pourraient lui faire prendre figure, au profit de celui-ci, d'occupation privative du domaine public. L'Administration pourrait alors exiger que les véhicules fussent ou remisés ou dirigés sur un parc de stationnement.

De même, le stationnement devant une église des voitures appartenant aux personnes se rendant aux offices serait, dans notre théorie, légitimé par l'idée de desserte de cet édifice, tandis que le stationnement correspondant à la simple visite du monument ne pourrait être rattaché à l'idée de service de l'immeuble et ne serait pas en conséquence pourvu d'un motif légitime.

La question a été résolue en ce qui concerne un châ-

(1) Note précitée de M. Waline.

teau par l'arrêt Despujol, qui confirme bien notre point de vue (C. E. 10 Janvier 1930, D. P. 1930-3-16). Dans cette décision le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi du requérant, « considérant qu'il résulte de l'instruction que, eu égard à l'afflux des touristes venant visiter le château de Chaumont-sur-Loire et à la largeur insuffisante des voies d'accès, la réglementation du stationnement aux abords du château est nécessaire pour assurer la liberté de la circulation sur les voies publiques ; que l'obligation de ne stationner qu'en certains endroits déterminés a pu, dès lors, être légalement imposée aux véhicules *n'ayant à desservir spécialement aucune maison d'habitation ou de commerce* de la localité, les dits véhicules, dans les conditions particulières des difficultés de la circulation à Chaumont-sur-Loire, étant représentés par les voitures automobiles qui amènent les touristes pour visiter le château ; que, en raison du nombre et de la durée prolongée des stationnements effectués par ces voitures, *les dits stationnements excèdent l'usage normal de ce domaine.* »

Si telles sont les grandes catégories de stationnements licites, nous sommes amenés à contrario à refuser l'excuse du motif légitime et à considérer comme anormal le stationnement :

a) des voitures qui n'ont pas d'immeuble à desservir : par ex. stationnement pour admirer un site, visiter un monument, faire une promenade à pied, pour la tenue d'un marché, etc.

b) des voitures effectuant *professionnellement* un usage anormal, une occupation privative de la voie publique : voitures de transport en commun, voitures de place, petites voitures de Paris, etc...

Dans tous les cas où le stationnement apparaîtra comme anormal, les usagers des véhicules devront pour éviter les sanctions pénales, se munir d'un permis de stationnement dont l'étude fera l'objet de notre première partie.

TROISIÈME PARTIE

DE LA RÉGLEMENTATION DU STATIONNEMENT NORMAL — DU DROIT DES RIVERAINS

Nous venons de définir les contours du stationnement normal tel que sa réglementation résulte des textes généraux.

Nous savons que les autorités locales ont le pouvoir, et même le devoir, de rappeler à leurs administrés les prescriptions applicables à l'ensemble du territoire français ; en particulier l'article 94 de la loi du 5 Avril 1884 dispose que « le Maire prend des arrêtés à l'effet de publier à nouveau les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation ».

Mais les Maires et Préfets peuvent être amenés à envisager de compléter les dispositions générales, d'y ajouter même dans certains cas particuliers ; ces hypothèses ont été expressément prévues dans l'article 62 du Code de la Route qui, rappelant du reste des principes généraux, a spécifié : « Les dispositions du présent décret ne font pas « obstacle aux droits conférés par les lois et règlements « aux Préfets et aux Maires de prescrire, dans les limites « de leurs pouvoirs et lorsque l'intérêt de la sécurité ou « de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses « que celles édictées par le présent règlement ».

La réglementation du stationnement est intimement liée à la police de la circulation, car c'est la nécessité de conserver la voie libre à la circulation qui peut être susceptible d'entraîner une limitation du droit de stationnement normal ; aussi doit-on envisager les cas, nombreux aujourd'hui, où les diverses autorités de police peuvent être amenées à restreindre ce droit.

Comment se fait la répartition des compétences entre ces diverses autorités ? Quelle est la limite de leurs pouvoirs en cette matière ? Tels sont les deux points que nous allons examiner maintenant.

1° Autorités compétentes.

Les principes de la police de la circulation ont été posés par les lois révolutionnaires (1) ; aussi comprend-on qu'elle soit avant tout une police municipale décentralisée avec une superposition de compétence préfectorale.

La loi du 5 Avril 1884 a repris la formule même de la loi des 16-24 Août 1790 sur l'organisation judiciaire et elle a chargé le Maire, dans son article 91, de la police municipale et de la police rurale, sous la surveillance de l'Administration Supérieure.

Dans son article 97, elle a précisé que la police municipale avait pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique, en y comprenant notamment « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ».

(1) La loi du 14 Décembre 1789 citait déjà parmi les « fonctions propres du pouvoir municipal » celle qui consistait à faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment « de la sûreté et de la tranquillité dans les rues ».

De plus, l'article 98 a conféré expressément au Maire, sur toutes les voies de communication situées dans l'intérieur des agglomérations (1) y compris les routes nationales et départementales, la police de la circulation. En dehors des agglomérations, les pouvoirs de police du Maire s'exercent, à titre exclusif, sur les chemins ruraux non reconnus, et, concurremment avec ceux du Préfet, sur les chemins ruraux reconnus (loi du 20 Août 1881, art. 9) et sur les chemins vicinaux ordinaires. (C. E. 22 Avril 1931, Sté L'Auto-Traction, Leb. p. 390).

L'article 99 de la loi du 5 Avril 1884 dispose qu'à défaut du Maire, le Préfet peut prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, ce droit ne pouvant être exercé par le Préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au Maire, restée sans résultat.

Sur toutes les voies énumérées ci-dessus, le Préfet peut donc prescrire les mesures intéressant la police de la circulation qu'il appartiendrait au Maire d'édicter, et cela, directement sous forme de règlement s'il s'agit de toutes les communes du département ou de plusieurs communes, après une mise en demeure adressée au Maire restée sans

(1) La notion de l'« agglomération » est assez imprécise. On peut dire qu'il y a agglomération dès qu'il y a un groupement suffisant de maisons. Il n'est pas nécessaire que les maisons soient contigües (Crim. 31 Décembre 1925 — Rev. Com. Mars 1926). Les bâtiments qui composent l'agglomération peuvent même être échelonnés à une certaine distance les uns des autres (Crim. 1^{er} Novembre 1916).

Dans la plupart des cas, l'agglomération sera constituée par la réunion de maisons bordant des voies publiques et présentant l'aspect de rues (Ch. Rousseau — Revue de droit public, Juillet 1932, p. 414). C'est une question de fait qu'il appartient au juge du fait de trancher.

résultat s'il s'agit d'une réglementation propre à une seule commune.

En dehors de ce cas, les pouvoirs de police du Préfet s'étendent, à l'extérieur des agglomérations :

- aux routes nationales et départementales (art. 2, sect. 3 — loi du 22 Déc. 1789) ;
- aux chemins vicinaux de grande communication (art. 9 et 21 — loi du 21 Mai 1836). (1).

2° Limite des pouvoirs des autorités de police en matière de restrictions au stationnement normal.

Nous avons vu que la notion de stationnement normal gravitait autour de cette idée de la liberté de la desserte des immeubles riverains et que la licéité de l'immobilisation du véhicule se prolongeait tant que la légitimité de la cause ayant provoqué l'arrêt se prolongeait elle-même.

Ce droit pour les occupants des immeubles riverains de faire stationner leurs véhicules devant leurs propriétés ou de laisser stationner les voitures de ceux qui s'y rendent, est une extension de leur droit d'accès ; mais comme il a été indiqué au début du présent chapitre, les autorités investies du pouvoir de police peuvent être amenées à limiter le droit de stationnement légitime en vue d'accroître les facilités de la circulation, destination primordiale de la voie publique.

(1) Au Préfet appartiennent également les pouvoirs nécessaires pour prendre « les mesures de police destinées à assurer le bon ordre dans les parties des gares et de leurs dépendances accessibles au public ». (Article 6 du décret du 11 Novembre 1917) Cette disposition s'applique au stationnement des véhicules dans les cours des gares formellement prévu par l'ordonnance du 15 Novembre 1846, modifiée par le décret précité.

C'est donc au Préfet et non au Maire qu'il appartient de réglementer le stationnement des véhicules dans les cours des gares.

Dans quelle mesure cette réglementation pourra-t-elle restreindre les prérogatives des riverains ? C'est là un problème que les tribunaux administratifs et judiciaires ont été appelés à résoudre à plusieurs reprises.

Une série d'arrêts récents du Conseil d'Etat a apporté un ensemble de solutions harmonieuses inspirées tant des nécessités de l'heure présente que du souci de sauvegarder les droits des particuliers.

Tout d'abord réglementer un droit n'est pas le supprimer ; les autorités de police ne peuvent donc, sous peine d'excès de pouvoir, édicter des mesures telles que le service des immeubles riverains ne puisse plus, en fait, être assuré ; si les mesures restrictives et les interdictions partielles sont légales, au contraire les prohibitions générales dans le temps et dans l'espace sont abusives, car elles mettent obstacle à l'exercice normal des droits des riverains et méconnaissent gravement la destination même des voies publiques.

Le Conseil d'Etat n'admet donc pas les interdictions « générales et absolues sur un parcours envisagé, et sans « aucune réserve pour la desserte des maisons riveraines, « de tous les véhicules à traction mécanique et animale », (Ast, Dufosse et autres, C. E. 28 Mai 1924 — D. H. 1924, p. 625), une telle mesure portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et au droit de propriété.

L'autorité de police ne peut donc empêcher d'une manière permanente les occupants des immeubles bordant la voie, ainsi d'ailleurs que leurs visiteurs, fournisseurs ou clients, de conduire leurs véhicules jusqu'à l'entrée des dits immeubles et de les y faire stationner pendant un certain laps de temps.

De même un arrêté municipal qui interdit en tout

temps la circulation sur un chemin rural de tous véhicules autres que les tombereaux attelés d'un seul cheval est entaché d'illégalité, car « il prive les riverains de tout moyen d'assurer le service normal des bâtiments d'exploitation situés en bordure de la dite voie » (C. E. 5 Juin 1929, Denaiffe et fils, S. 1930-3-64).

Par contre, déjà dans l'arrêt Ast ci-dessus visé, le Conseil d'Etat a posé certains principes restrictifs en admettant qu'il appartient au Maire, dans une voie située à l'intérieur de l'agglomération, de réglementer :

- la circulation des véhicules dans un sens unique
- leurs dimensions
- leur vitesse
- la durée de leur stationnement
- les époques où leur passage serait totalement prohibé.

Ainsi, le Conseil d'Etat a admis dès 1924 la légalité de la limitation du temps de stationnement nécessaire (c'était alors le régime du décret de 1922) dans une voie particulièrement encombrée (la rue de la Banque à Roubaix). Depuis lors, des arrêts importants ont reconnu que dans certains cas exceptionnels l'intégrité du droit d'accès aux immeubles pouvait être sacrifiée dans une certaine mesure pour sauvegarder l'intérêt, plus général, de la libre circulation.

C'est en présence de l'intensité croissante de la circulation dans les grandes villes que le Conseil d'Etat a été amené à cette solution ; c'est à propos de la création des parcs de stationnement que cette jurisprudence s'est affirmée ; commencée en 1928, elle semble avoir terminé son évolution tout récemment et trouvé sa forme définitive dans l'arrêt du 11 Décembre 1931 (Ligue pour la défense

du Commerce Parisien, S. 1933-3-57), rendu dans les circonstances suivantes :

Les difficultés de la circulation dans Paris s'accroissant de jour en jour, le Préfet de Police a été obligé de réduire à un temps très court le stationnement dans certaines rues particulièrement étroites, ou dans lesquelles le mouvement des voitures était spécialement intense. Les riverains des voies ont alors suggéré la création d'emplacements où ils pourraient remiser leur véhicule avec une sécurité relative ; ce fut l'origine de la création des parcs gardés, qui furent bientôt transformés en parcs payants par l'ordonnance préfectorale du 1^{er} Juillet 1930.

Ce texte spécifiait que sur les emplacements des parcs payants l'accès devrait toujours demeurer libre au droit des portes cochères et que les voitures destinées à la desserte des immeubles riverains pourraient s'arrêter gratuitement dans l'espace réservé, afin de permettre, *mais seulement pendant le temps strictement nécessaire*, les mouvements des voyageurs et les transbordements de marchandises ; au-delà du temps indispensable à ces opérations, l'ordonnance prévoyait la perception d'une taxe.

La « Ligue pour la défense du commerce parisien, des usagers de l'automobile et de la voie publique » a demandé au Conseil d'Etat l'annulation de cette ordonnance, ses dispositions restrictives étant susceptibles de léser les intérêts des commerçants riverains des parcs payants.

Se basant sur la jurisprudence de l'arrêt Laurens, l'Association requérante faisait valoir que le Conseil d'Etat avait reconnu la légalité des parcs payants, mais seulement pour les véhicules dont les propriétaires ne pouvaient exciper d'un motif légitime de stationnement à l'endroit du parc, c'est-à-dire faisant, suivant les termes

même des arrêts Laurens, Despujol et Genthon, un usage anormal de la voie justifiant la taxation. Or, l'ordonnance attaquée ne réservait pas, dans leur intégralité, les droits des riverains au stationnement légitime devant leurs immeubles et comprenant, pour les livraisons de marchandises le temps correspondant non pas seulement au chargement ou au déchargement des marchandises, mais à toutes les manipulations, si longues soient-elles, dont elles peuvent faire l'objet, pour la clientèle la durée pendant laquelle les clients effectuent leurs achats ou leurs négociations.

La réclamation de la Ligue pour la Défense du Commerce Parisien paraissait d'autant plus fondée que dans ses conclusions sur l'affaire Laurens, M. Rivet s'était exprimé en ces termes : « Comme aucune raison n'existe de soumettre les immeubles riverains à un régime d'exception, en en empêchant le libre accès ou en soumettant à la taxe les voitures qui, conformément à la destination normale de la voie, ne s'apprêteraient à faire devant leur porte qu'un « stationnement nécessaire », la réglementation à établir devra être conçue de telle façon que les limites de l'emplacement réservé respectent l'accès des maisons en bordure, ou que les voitures desservant ces maisons dans des conditions conformes à l'usage normal du domaine, échappent, en tout cas, à toute redevance ». Il faut noter que quelques lignes auparavant, l'expression « stationnement nécessaire » était définie comme devant être interprétée de la façon la plus libérale et comprenant les facultés que réclamait la Ligue requérante.

Pourtant sa réclamation n'a pas été admise et le même Commissaire du Gouvernement a adopté la thèse du Préfet de Police ; c'est qu'il faut mettre en relief que l'arrêté

annulé par l'arrêt Laurens du 18 Mai 1928 avait été pris à Montpellier alors que celui qui nous occupe maintenant intéressait la Capitale ; dès lors, en fait, il est impossible de comparer les situations et l'on sait combien le Conseil d'Etat tient compte des circonstances de l'espèce et aime d'ailleurs à le rappeler dans nombre de ses arrêts.

D'autre part, la solution du Conseil d'Etat tient compte de ce fait que l'ordonnance du Préfet de Police comportait la création et donnait la liste de parcs gratuits établis à proximité des voies où le stationnement normal était limité. On peut se demander si la Haute Assemblée eût adoptée la même solution si cette possibilité pour les riverains de garer leurs véhicules sur des parcs spéciaux et gratuits ne leur avait point été réservée par l'ordonnance du 1^{er} Juillet 1930.

La préoccupation de tenir compte des circonstances locales et de défendre les droits des possesseurs de véhicules et des riverains contre les prescriptions abusives et inutiles des autorités de police se révèle très nettement dans un arrêt du 8 Novembre 1932 (Vve Duvin, Gaz. Palais 27 Décembre 1932, 1^{er} arrêt). Le Maire de Mont-de-Marsan avait édicté par arrêté du 21 Janvier 1927 une réglementation du stationnement très compliquée et très confuse ; il était spécifié, en particulier, que « lorsque le stationnement serait indispensable, il serait limité au strict « nécessaire ». Par ailleurs, dans certaines rues, il était imposé uniquement du côté des numéros pairs. Sur requête de la Vve Duvin, du Sieur Gaube et du Syndicat Médical des Landes, le Conseil d'Etat a prononcé l'annulation « considérant qu'en raison de l'imprécision et de « la généralité de ses termes, l'arrêté attaqué était de « nature à porter aux droits de stationnement devant les

« propriétés riveraines des voies publiques et à l'exercice
« des commerces et des professions exercées dans ces pro-
« priétés une atteinte, qui, dans les conditions locales de
« la circulation, ne pouvait être légalement imposée... »

Si donc dans certains cas le Conseil d'Etat a admis la nécessité de certaines restrictions aux droits des riverains quand les circonstances de lieux les rendaient indispensables, il a néanmoins établi le « minimum irréductible » laissé aux riverains. Ce « minimum irréductible », au dessous duquel les autorités de police ne peuvent descendre, est constitué par le droit d'accès pur et simple, montée et descente des voyageurs, chargement et déchargement des marchandises.

La Cour de Cassation avait entrevu ce « minimum irréductible » et l'avait formulé dans son arrêt Le Chantoux du 18 Novembre 1904 d'une façon toute semblable aux termes employés par le Conseil d'Etat :

« Les particuliers dont les propriétés joignent la voie publique ont sur cette voie des droits de vue et d'accès, d'entrée et de sortie, *qui ne peuvent leur être enlevés* qu'à la suite des formalités prescrites par la loi ; *le stationnement des voitures aux portes des maisons pendant le temps indispensable pour opérer le chargement ou le déchargement des marchandises ou provisions, est nécessairement compris dans ces droits.* » (D. P. 1905-1-148).

Dans cette espèce, la Cour refusait de sanctionner pénalement un arrêté municipal qui interdisait en tout temps le stationnement des véhicules dans les rues de la commune, *sans réserver la desserte des immeubles riverains.*

Cette liberté de la desserte des immeubles bordant la voie publique tant que celle-ci demeure affectée à la circulation découle des droits qui sont reconnus aux propriétés riveraines.

Le « droit d'accès », suivant l'expression habituellement employée, fait partie de ce que l'on désigne sous le nom générique d' « aisances de voirie » classées par le Doyen Hauriou dans la catégorie des droits réels administratifs (1). Il comporte la faculté d'établir des issues permanentes sur la voie publique et d'user de cette dernière pour le service des fonds riverains.

Il présente cette particularité qu'il a toujours été reconnu, sans avoir jamais été expressément consacré par aucun texte de loi ; selon les termes employés par certains arrêts de la Cour de Cassation, il est considéré comme résultant de la situation des lieux.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher quelle peut être la nature juridique de ce droit d'accès que possède le riverain sur la voie publique. En effet, sa détermination en délimite la portée : 1° à l'égard de l'Administration, quand celle-ci prétend y apporter une restriction, voire même le supprimer totalement ; 2° à l'égard des tiers qui troublent un riverain dans son droit d'accès sur la voie publique.

1° — *Nature juridique du droit des riverains.* — Les auteurs et la jurisprudence ont rejeté comme nature juridique de ce droit la notion de « servitude » (2). Cette notion était toutefois tentante ; quelle différence en effet existerait-il donc entre le droit de passage, de vue, d'écoulement des eaux sur un fonds privé et ce même droit sur une parcelle du domaine public ? Si, à première vue, l'un et l'autre semblent de même essence, on est vite obligé de

(1) Hauriou, Précis de Droit Administratif, 12^e édit. 1933, p. 797, note 27.

(2) Ce terme est employé dans quelques arrêts anciens (Cass. 27 Mai 1851, D. P. 51-1-148, 15 Juillet 1851, D. P. 51-1-234) puis, dans son arrêt du 5 Février 1879, la Cour ne parle plus que de « droit d'accès ».

renoncer à cette conception. La servitude est un démembrement de la propriété. Or, selon l'expression de M. le Doyen Berthelemy, « le domaine public ne saurait être démembré en aucune manière ; l'inaliénabilité qui le frappe y fait obstacle ». Cependant, nous verrons qu'à l'égard des tiers, la Cour de Cassation reconnaît au riverain l'exercice de l'action possessoire en vue d'obtenir la cessation du trouble dont il peut être victime dans son droit d'accès et de stationnement. Dès lors, on est amené à penser qu'il s'agit bien d'un droit réel, mais d'une nature spéciale. La jurisprudence qualifie ce droit de « sui generis », faute de dénomination plus précise (1). Il n'est pas un démembrement de la propriété au sens du droit civil, le domaine public étant imprescriptible. Sous certains aspects cependant, il participe à la nature du droit réel. La doctrine n'a pas manqué d'approfondir cette idée et plusieurs auteurs se sont acheminés vers la notion de « *droits réels de nature administrative* », désignation que l'on trouve pour la première fois dans une note de M. Hauriou sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 Mai 1906 (S. 1908-3-65). Cette acception, que nous adopterons, a été reprise et développée par M. Rigaud dans sa « *Théorie des droits réels administratifs* », thèse Toulouse, 1914)

Les aisances de voirie apparaissent ainsi comme un droit réel, opposable à l'Administration, mais seulement résoluble vis-à-vis de celle-ci en indemnité en cas de modification de la voie.

« Ils présentent, dit M. Rigaud dans l'ouvrage précité, de nombreux points de contact avec les droits réels ordinaires, ce qui explique qu'ils profitent des actions possessoires, mais nul doute qu'ils n'en diffèrent à d'autres

(1) Voir en particulier Rouen, 2 Juin 1892, D. P. 1892-2-448.

points de vue... car ils portent sur une propriété administrative... »

« Ils ne font pas obstacle aux modifications, redressements ou suppressions de la voie que l'Administration a la faculté d'ordonner..... »

2°. — *Actions du riverain à l'égard des tiers.* — Nous venons de dire que l'on s'accorde à reconnaître aux titulaires des « droits réels administratifs » l'exercice de l'action possessoire contre les tiers autres que les Administrations, qui apportent un trouble à leur jouissance. Vis-à-vis de ces tiers, ces aises de voirie sont en tous points assimilables aux droits réels civils.

En outre un particulier a toujours une action en réparation du préjudice qu'un tiers peut lui causer, selon les règles générales du droit civil contenues dans les articles 1382 et 1383 C. C.

Enfin, le riverain tire son droit de stationnement du « motif légitime » que lui reconnaît l'article 11 du décret du 31 Décembre 1922 modifié par celui du 20 Août 1928 : « Tout véhicule en stationnement sera placé de manière à gêner le moins possible la circulation *et à ne pas entraver l'accès des propriétés* ». Un usager de la voie publique entravant l'accès d'une propriété riveraine est donc en contravention avec le Code de la Route et le riverain a contre lui, pour obtenir la cessation du trouble dont il souffre, un moyen simple, faire constater l'infraction par un agent de l'autorité publique et se porter partie civile.

Le droit des riverains trouve donc plusieurs sanctions efficaces vis-à-vis des tiers :

1° dans l'exercice des actions possessoires ;

2° dans l'exercice des actions personnelles en réparation du préjudice subi.

A. — *Action possessoire.*

L'action possessoire dont se servira le riverain est l'*action en réintégrande* mise à la disposition d'un détenteur d'un droit réel subissant, dans l'exercice de ce droit, un trouble ou une éviction. Cette action, portée devant le Juge de Paix avec appel devant le Tribunal Civil, aura pour résultat d'obtenir du tiers intimé la cessation du trouble.

Une question toutefois se pose. Un riverain est-il recevable à intenter une action directe en réintégrande au sujet d'une parcelle de domaine public ? Ne devra-t-il pas au contraire se faire substituer par la commune en ses droits et actions, selon la procédure édictée par l'article 123 de la loi du 5 Avril 1884 ?

Il n'en est rien, car l'observation des formalités susmentionnées n'est requise que dans le cas où le droit réclamé par un particulier est fondé sur sa seule qualité de membre de la commune, mais non dans le cas où un particulier « *ut singulus* » revendique en son nom et dans son intérêt privé l'usage d'une propriété publique communale.

De nombreux arrêts en ont ainsi décidé (Cass. 5 Janvier 1869, D. P. 69-1-12 ; Cass. 1^{er} Février 1870, D. P. 70-1-32 ; Cass. 19 Octobre 1887 ; D. P. 88-1-458 ; Cass. 15 Mai 1889, D. P. 89-5-72 ; Cass. 15 Juin 1895, D. P. 95-1-506, etc...)

Outre cette action directe, les arrêts du 15 Mai 1889 et du 15 Juin 1895 établissent d'une manière irréfutable les droits du riverain. Nous citerons ces deux espèces, qui nous paraissent les plus typiques :

« Attendu, lisons-nous dans la première, que les riverains et usagers d'un chemin communal peuvent, dans leur intérêt privé, exercer *ut singuli* l'action possessoire à l'effet de se faire maintenir en possession des droits

d'usage qu'ils exercent à *titre de droits réels et comme accessoires d'un fonds à la desserte duquel la voie est affectée* ; qu'ils sont donc bien fondés à demander au possesseur, par voie de réintégrande, la suppression de tout obstacle apporté à leur jouissance ; attendu que l'action de Mouled-Ben-Saïd, ainsi que le constatent ses conclusions, *n'était pas fondée sur une servitude de passage* ; que c'est à titre de riverain qu'il demandait à être réintégré et qu'il a été maintenu en effet par le Tribunal dans le droit de passage qu'il exerçait sur le chemin communal servant à l'exploitation de sa propriété et récemment obstrué par Flandrin... »

La Haute Juridiction établit en termes d'une grande netteté non seulement le principe de l'action possessoire, mais encore le caractère de droit réel du droit d'accès du riverain sur la voie publique. Elle ne va pas toutefois jusqu'à la notion de droit réel *administratif*.

Dans la seconde espèce, la Demoiselle Badarous, propriétaire du domaine de Muscadel, en avait fait clore la cour, troublant ainsi dans son droit de passage à travers cet espace le sieur Cavalier. Cette cour était en effet classée comme chemin vicinal et donnait accès au fonds de Cavalier. Ce dernier intenta l'action en réintégrande contre la Demoiselle Badarous et l'arrêt de cassation lui donna satisfaction en ces termes :

« Attendu que *le propriétaire riverain d'un chemin public a, sur ce chemin, des droits qu'il tient de la situation des lieux et de la loi* ; qu'il peut les faire valoir dans son intérêt privé contre un autre particulier sans emprunter l'action de la commune ni agir contre celle-ci ; que, notamment, *s'il est troublé dans l'usage d'un chemin vicinal desservant son fonds, il lui appartient d'actionner de son*

chef l'auteur du trouble, lequel est dénué de qualité pour exciper de l'imprescriptibilité du chemin.»

Nous citerons également Aubry et Rau (Cours de droit civil français, 4^e édition, tome 2, page 131) : « Les droits d'usage sur des immeubles faisant partie du domaine public sont, même entre particuliers, susceptibles de donner lieu à une action possessoire lorsqu'ils sont réclamés à titre de droits réels et comme accessoires d'un fonds au service duquel ces immeubles sont affectés d'après leur destination. C'est ainsi que le propriétaire d'un héritage pourrait intenter une action possessoire contre celui qui le troublerait dans l'exercice du passage sur une voie publique donnant accès à cet héritage ».

Ces textes établissent ainsi d'une manière bien nette l'action réelle mise à la disposition du riverain contre le tiers qui peut le troubler en stationnant devant sa propriété.

Toutefois, de par son caractère, l'action en réintégration n'est pas, dans la matière qui nous occupe, l'action qui sera le plus souvent employée.

B. — *Action personnelle en réparation.*

Le fait d'être gêné dans son droit d'accès porte au riverain un préjudice dont il est fondé à demander réparation. C'est une application générale des articles 1382 et 1383 du Code Civil. L'exercice de cette action constitue pour le riverain la procédure la plus simple pour s'opposer au stationnement devant sa propriété. Elle peut être exercée de plusieurs manières différentes.

1°. — *Action devant la juridiction civile.*

En premier lieu, le riverain lésé peut réclamer directement aux contrevenants, devant les Tribunaux Civils, la

réparation du dommage qui lui a été causé. Il existe une jurisprudence constante en ce sens (Orléans, 18 Juillet 1863, D. P. 63-2-136 ; Civ. 3 Janvier 1869, D. P. 69-1-12 (avec note) ; Civ. 3 Juin 1872, D. P. 72-1-236 ; Civ. 30 Juillet 1873, D. P. 75-1-133 ; Req. 3 Février 1875, D. P. 76-1-499, etc...)

Le fait, pour le tiers, d'être titulaire d'une autorisation administrative n'entraîne pas la disparition de l'action en réparation. Un arrêt de la Chambre des requêtes du 24 Avril 1865 (D. P. 66-1-35) établit ce principe et admet le droit à réparation dans une espèce particulièrement intéressante : du fait de l'insuffisance du vestibule d'entrée du Théâtre des Folies Dramatiques (néanmoins conforme aux prescriptions de l'Administration) la théorie des personnes venant prendre leurs places stationnait devant l'immeuble du propriétaire voisin. La Cour d'Appel ayant accordé à celui-ci des dommages-intérêts, la Cour de Cassation s'est prononcée dans le même sens. « Attendu qu'il est de principe qu'un établissement, *même pourvu de l'autorisation administrative*, n'en est pas moins responsable du dommage qu'il cause aux propriétés voisines, si ce dommage excède les obligations ordinaires du voisinage..... ; attendu que l'arrêt attaqué (Cour d'Appel, 29 Décembre 1863) n'a fait qu'appliquer ces principes, consacrés par une jurisprudence invariable, en décidant *qu'il est dû réparation du préjudice résultant du stationnement prolongé des spectateurs devant sa maison, dont ils empêchent l'accès..... »*

Cette décision est applicable au stationnement de véhicules devant les propriétés riveraines, même si ce stationnement est le fait de véhicules conformes à des prescriptions administratives (stationnement d'autobus ou de

tramways par exemple) ; le riverain pourrait exercer son action au cas où la fréquence des arrêts ou stationnements autorisés devant sa porte conduirait à entraver gravement son droit d'accès.

Citons encore une plus récente espèce examinée par la Chambre des Requêtes dans une décision du 1^{er} Mai 1912 (D. P. 14-1-304) qui confirme le bien fondé de la demande du plaignant, « Attendu que les demandeurs en Cassation ont, sans nécessité aucune et malgré les réclamations et les plaintes réitérées de du Verdié, maintenu pendant une durée prolongée et à certaines époques avec continuité, des voitures et des chars à fumier en stationnement devant la maison de du Verdier ; attendu que le stationnement de ces voitures a été nettement préjudiciable à du Verdié *en le privant tant de la facilité et de la sécurité d'accès sur l'un des côtés de son habitation* que de son droit de vue..... »

2°. — Action devant la juridiction répressive.

Le fait générateur du dommage dont le riverain cherche réparation réside en une contravention dont la compétence relève des tribunaux répressifs, du Tribunal de simple police en l'espèce.

L'article 11 du Code de la Route, que l'on doit combiner, nous l'avons vu, avec l'article 471 § 4 du Code Pénal, interdit en effet le stationnement sans motif légitime et précise en outre qu'un véhicule en stationnement ne doit pas « *entraver l'accès des propriétés riveraines* ».

Deux cas peuvent se présenter.

Ou bien la contravention constatée au préalable par un agent de l'autorité a fait l'objet d'une poursuite pénale, ou bien la contravention n'a pas été constatée. Dans le premier cas, le riverain lésé peut se porter partie civile. Dans

le second, il possède un droit de *citation directe* devant le tribunal répressif, par application des articles 1, 2, 3 et 145 du Code d'Instruction Criminelle.

Ce droit de citation directe a fait l'objet d'un arrêt intéressant de la Cour de Cassation (arrêt Pochelu-Patient du 4 Février 1910 — D. P. 1914-1-74) dont les attendus sont formels :

« Attendu que les dispositions des articles 1, 2, 3 et 145 du Code d'Instruction Criminelle permettent à tout citoyen se prétendant directement et personnellement lésé par une contravention, *de poursuivre par voie de citation directe la réparation du dommage causé par les contraventions aux règlements de petite voirie.....* »

En matière de grande voirie, la citation directe n'était pas possible autrefois, les affaires étant évoquées devant le Conseil de Préfecture ; mais depuis le décret du 28 Décembre 1926 attribuant compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour connaître de toutes les infractions aux lois et règlements concernant la police de la circulation et de la conservation des voies publiques le droit de citation directe appartient également en matière de grande voirie au riverain dont l'accès est entravé par un tiers.

Des difficultés analogues peuvent s'élever entre plusieurs occupants du même fonds.

Il faut alors considérer que le droit de chacun a des limites qui correspondent au droit égal appartenant à l'autre occupant. Il y a là des rapports de bon voisinage à respecter qui sont évidents ; c'est dans ce sens que se prononce un jugement récent du Tribunal de Commerce de Saint-Etienne en date du 27 Janvier 1933 (Gaz. Com. Lyon 1933-125). Un commerçant, Danger, se plaignait du fait que le stationnement des camions auto-

mobiles ou voitures de la Société de Transports Réunis empêchait ou rendait difficile l'accès de son magasin. Il demandait réparation du dommage et cessation du trouble.

Le Tribunal « estime que le sieur Danger doit subir, « comme tout le monde, les inconvénients pouvant résulter « de la transformation et du développement de la circu- « tion, ... que pareil cas se présente pour de nombreux « commerçants, ... en particulier pour ceux qui ont vu la « chaussée transformée par les municipalités en lieu de « stationnement pour automobiles particulières... ; que la « Société des Transports Réunis opère devant l'immeuble « dans la cour duquel elle a son propre bureau et son ma- « gasin..... ; que des faits et documents de la cause, il ne « ressort pas que le stationnement des véhicules de la « Société des Transports Réunis devant le magasin de « Danger, dans les cas où il a eu lieu, ait été abusif ; que ce « stationnement semble justifié par un motif légitime, « parce que commandé par l'usage normal et naturel de la « voie publique, compte tenu des nécessités de la profes- « sion de la société intéressée qui doit faire stationner « ses voitures pour prendre ou pour laisser des marchan- « dises, les charger ou les décharger ; qu'il n'est pas établi « que les stationnements aient dépassé le temps normale- « ment nécessaire pour effectuer ces opérations ;... *que* « *dans la circonstance chacune des parties doit faire preuve* « *d'esprit de conciliation* ; que la Société des Transports « Réunis doit régler ses opérations de façon à ne gêner « Danger que le moins souvent et le moins longtemps pos- « sible ; que de son côté, Danger doit être tolérant à l'égard « de la Société des Transports Réunis en ce qui concerne « le stationnement de ses véhicules dans le voisinage de sa « devanture et parfois même devant ses vitrines ou devant « ses portes lorsqu'il n'y a pas abus caractérisé..... »

C'est au fond une application pure et simple du principe qu'il existe des inconvénients mutuels de voisinage que chaque partie doit supporter.

Une autre application très intéressante de cette idée a été faite dans les arrêtés qui ont imposé dans les artères peu larges des grandes villes le stationnement du côté des numéros pairs les jours pairs et du côté des numéros impairs les jours impairs. Les riverains d'immeubles situés face à face doivent tour à tour tolérer le stationnement des véhicules desservant les immeubles situés de l'autre côté de la voie et supporter ainsi une restriction de leur droit. Il y a là réciprocité, tolérance mutuelle, auxquelles chacun doit se plier.

QUATRIÈME PARTIE

DU STATIONNEMENT ANORMAL

(sans motif légitime)

DES PERMIS DE STATIONNEMENT

Nous avons été amenés, dans notre deuxième partie, à conclure que le stationnement normal trouvait son fondement dans la notion de desserte des immeubles riverains.

Nous en avons tiré cette conséquence que devait être considéré comme anormal le stationnement :

a) des voitures particulières n'ayant pas d'immeuble à desservir ;

b) des voitures effectuant professionnellement un usage anormal, une occupation privative de la voie publique.

Le stationnement de ces véhicules tombe sous le coup des lois pénales ; mais, s'il constitue une utilisation anormale du domaine public, il ne peut être considéré d'une manière absolue comme incompatible avec la destination du domaine et l'on conçoit que les autorités de police puissent accorder des autorisations destinées à régulariser la situation anormale de ces occupations. Ces autorisations sont désignées sous le nom de permis de stationnement.

Nous en diviserons l'étude en quatre chapitres :

Chapitre I — Octroi et nature juridique du permis.

Chapitre II — La taxe de stationnement.

Chapitre III — Refus du permis.

Chapitre IV — Retrait du permis.

CHAPITRE I

OCTROI ET NATURE JURIDIQUE DU PERMIS DE STATIONNEMENT

Si les Anciennes Ordonnances et le Code Pénal interdisaient tout embarras de la voie publique hormis le cas de nécessité, la tradition s'était perpétuée d'utiliser lesdites voies en vue d'usages anormaux superficiels tels que terrasses de café, dépôts de matériaux, stationnements prolongés des véhicules se rendant aux marchés, etc...

Des taxes étaient perçues pour de telles utilisations ; elles ont été expressément autorisées par la loi du 12 Frimaire an VII, titre I, art. 7, au profit des communes.

La loi municipale du 11 Juillet 1837, art. 31, § 7, a reproduit des dispositions analogues en stipulant que les recettes des communes comprenaient le produit des permis de stationnement et de locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics.

Enfin la loi du 5 Avril 1884 a repris le même texte dans son article 133, § 7, en même temps qu'elle précisait dans son article 98 l'étendue des pouvoirs du Maire en vue de la délivrance des autorisations correspondantes et les conditions qui pouvaient être mises à leur octroi.

Cette dernière disposition est ainsi conçue :

« Le Maire a la police des routes nationales et départe-

mentales et des voies de communication dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

« Il peut, moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par la loi du 11 Frimaire an VII, donner des permis de stationnement et de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics... »

Il résulte de cette disposition que le Maire peut délivrer des permis de stationnement anormal pour véhicules sur toutes les voies placées à l'intérieur de l'agglomération. Il conserve bien entendu le même pouvoir pour les voies situées en dehors de l'agglomération et qui relèvent de son ressort. (Voir p. 50 et seq.)

Par contre, en dehors des agglomérations, sur les autres voies, c'est le Préfet représentant le Département et l'Etat qui sera qualifié pour délivrer les permis. (1)

Quelle est la nature des autorisations administratives que la loi dénomme « permis de stationnement et de dépôt temporaire » ?

La question est controversée.

Si nous nous reportons au Traité Elémentaire de Droit Administratif de M. Berthélemy, nous lisons (édit. 1930, p. 506) :

« En parlant des *permissions de voirie*, j'ai supposé qu'il s'agissait d'occuper le domaine public d'une manière non conforme à sa destination. J'ai cité comme exemples les canalisations, les installations de cabines, de pontons, de bateaux-lavoirs, les terrasses des cafés ; je pourrais ajou-

(1) Pour la Ville de Paris les permis de stationnement sont délivrés par le Préfet de la Seine (décret du 10 Octobre 1859).

ter les dépôts de chaises à louer sur les promenades, les kiosques à journaux, les buvettes installées sur la voie publique, les dépôts temporaires de matériaux, etc... Rien de tout cela n'est contraire à la destination du domaine, mais le domaine n'est fait pour rien de tout cela. Il s'y prête, mais il n'y est pas destiné. Ce sont des occupations privatives anormales de la voie publique.

« D'autres occupations également privatives sont au contraire conformes à la destination du domaine. Tels sont l'occupation des places sur un marché, le stationnement des voitures dans la rue, etc...

« Ces occupations privatives, qu'à la rigueur on pourrait toutes englober sous le nom de *stationnements temporaires*, sont libres, mais dans les grandes villes, elles sont ordinairement subordonnées à des redevances. »

L'opinion de l'éminent professeur ne nous semble pas tenir un compte suffisant de la lettre même de la loi du 5 Avril 1884 et de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Tout d'abord, il est hors de doute que le stationnement des véhicules n'est conforme à la destination du domaine public que lorsqu'il en est une utilisation de caractère collectif et anonyme et non privatif à titre particulier ; dans nombre de cas, le stationnement devient une utilisation anormale et il n'est certainement pas libre, lorsqu'une redevance peut lui être imposée ; toutes les dernières décisions du Conseil d'Etat sont en ce sens et nous nous sommes attachés dans la deuxième partie de la présente étude, à définir la ligne de démarcation entre le stationnement normal et le stationnement anormal.

La distinction entre la permission de voirie et les permis de stationnement et de dépôt temporaire, telle que la

propose M. Berthélemy, ne nous semble donc pas pouvoir être maintenue.

La loi du 5 Avril 1884 a pris d'ailleurs soin de distinguer successivement ces deux ordres d'autorisations administratives. Dans l'alinéa 2 de l'article 98, elle définit l'autorité compétente pour délivrer les permis de stationnement et de dépôt temporaire. Dans l'alinéa 3, elle précise les conditions de délivrance des « alignements individuels, des autorisations de bâtir, des autres permissions de voirie ».

Les deux termes de « permis de stationnement et de dépôt temporaire » et de « permissions de voirie » se trouvent donc être nettement opposés par la loi elle-même.

Le Conseil d'Etat a eu à plusieurs reprises à se prononcer sur le caractère des permis de stationnement à propos des taxes à percevoir ; nous nous étendrons plus longuement sur cette question dans notre étude sur les redevances accompagnant l'autorisation ; ses avis et ses arrêts sont maintenant bien concordants. Nous citerons parmi les plus récentes deux décisions : l'une du 27 janvier 1928 (Aff. Montmasson, Leb. 124) et l'autre du 5 novembre 1930 (Aff. Ville de Pau, Leb. 893). « Considérant, lit-on dans la première, qu'aux termes de l'article 133, § 7 de la loi du 5 Avril 1884, les recettes du budget ordinaire des communes comprennent le produit des permis de stationnement et de location sur les rivières, ports et quais fluviaux, que cette disposition s'applique notamment aux redevances exigées pour les ouvrages qui, à raison du peu d'importance des travaux, ne modifient pas l'assiette du domaine public... »

La seconde décision est encore plus nette : « Si les dispositions combinées de l'article 68, § 7 et de l'article 133,

§ 7, de la loi du 5 Avril 1884 permettent la perception au profit du budget communal du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, même sur les dépendances de la grande voirie, ces dispositions ne sauraient, *par leurs termes mêmes*, s'appliquer aux redevances exigées pour les ouvrages qui modifient l'assiette du domaine... »

Ainsi la distinction se trouve bien établie : les permis de stationnement et de dépôt temporaire comportent seulement un droit d'usage superficiel — *salva rerum superficiei* — tandis que les permissions de voirie comportent « emprise du domaine et modification de son assiette » suivant l'expression même dont s'est servi le Conseil d'Etat dans son avis du 30 Novembre 1882 (1).

Cette différence entraîne la conséquence suivante :

Aux termes de l'article 98, alinéas 3 et 4 de la loi du 5 Avril 1884, les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le Maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même. Par ailleurs, les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du Maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du Maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le Préfet.

(1) Dans ce sens, Hauriou, Précis de Droit Administratif, 12^e édit., 1933, p. 858 ; Troabas, De l'utilisation du domaine public par les particuliers, p. 79.

Les permis de stationnement n'étant pas des permis-sions de voirie, il en résulte :

1° que le Maire n'aura pas à donner son avis préalable sur les permis de stationnement accordés par le Préfet sur les voies pour lesquelles ce dernier est compétent.

2° que même en cas de refus du Maire non justifié par l'intérêt général, le Préfet ne pourra substituer son action à celle du Maire pour accorder l'autorisation demandée.

Cette opinion est combattue par Morgand (La loi municipale du 5 Avril 1884, 10^e édit., t. I, p. 943) qui « ne voit dans le texte de l'article 98, alinéa 4, rien qui permette d'excepter les simples autorisations de stationnement ou de dépôt ».

Le caractère d'emprise de la permission de voirie nous paraît cependant bien confirmé par les travaux préparatoires de la loi du 5 Avril 1884 ; la disposition nouvelle de l'alinéa 4 a été en effet justifiée au Sénat dans les termes suivants (Sénat, Rapport de M. Demôle, Séance du 15 Mars 1884, J. O. du 16, Débats parlementaires, p. 733) : « Une permisson de voirie, une demande d'autorisation de bâtir, une demande d'alignement peuvent soulever, engager des questions d'urgence, et si, dans ce cas, on enlève au Préfet son droit supérieur de décision, si l'affaire doit nécessairement être portée devant les Ministres ou même devant le Conseil d'Etat, on comprend que des *constructions* qu'il était urgent d'exécuter peuvent se trouver pour longtemps retardées et que le propriétaire ou l'entrepreneur qui devait les élever dans un délai plus ou moins court pourra être singulièrement lésé dans ses intérêts. »

Nous n'avons pas trouvé d'espèce où le Conseil d'Etat aurait eu à statuer sur la non application de la disposi-

tion de l'article 98, § 4, en matière de refus de permis de stationnement ; dans la pratique, les requérants auxquels un refus était opposé par le Maire se sont adressés directement au Conseil d'Etat (cf. Aff. Dulaurens-Préteville, C. E., 3 Juin 1932, D. P. 32-3-54).

En résumé, l'on peut dire que le permis de stationnement et la permission de voirie ont un caractère commun ; ce sont des autorisations d'usages anormaux de la voie publique ; mais le permis de stationnement n'intéresse que la surface du domaine alors que la permission de voirie comporte une modification de l'assiette du domaine ou une emprise des ouvrages sur celui-ci. Le permis de stationnement est avant tout une autorisation de police, la permission de voirie une autorisation domaniale. C'est ce que rappelle en y insistant longuement le Commissaire du Gouvernement Detton dans ses conclusions sur l'affaire Dulaurens précitée.

Ce caractère primordial d'autorisation de police est susceptible d'expliquer que le Préfet ne puisse se substituer au Maire en cas de refus d'octroi du permis de stationnement ; car le Maire est au premier chef l'administrateur chargé de la police municipale à l'intérieur de l'agglomération.

Nous nous trouvons ainsi amenés à examiner un cas particulier, celui des permis de stationnement à accorder aux véhicules effectuant des services publics de transports en commun ; en dehors des textes généraux, nous trouvons en effet in fine de l'article 39 du Code de la Route intitulé « Autorisation de circuler et de stationner », une phrase laconique : « Les points de stationnement sont fixés par arrêté préfectoral. »

Quelle est la portée de cette disposition au point de vue

de la *compétence des autorités* chargées de délivrer le permis de stationnement ? Autant d'auteurs, autant d'opinions.

Dans une note parue au Dalloz Périodique (1927-1-173) M. Monsarrat en donne l'interprétation suivante : « Pour bien comprendre la portée de cette disposition, il convient de rechercher quelle a été l'intention des auteurs du décret en rédigeant l'article 39 ; à notre avis, ils ont entendu donner au Préfet le moyen de s'assurer que le service public de transports pour lequel l'autorisation est demandée donnera satisfaction aux besoins des populations intéressées ; à cet effet, il est indispensable que l'entrepreneur soit assujéti à desservir certains points de son parcours ; or, ce parcours emprunte parfois le territoire de plusieurs communes ; le Préfet est donc qualifié pour déterminer non seulement les localités, mais encore les différents arrêts, tels que les carrefours des routes et chemins à desservir... »

Commentant cette disposition, M. Bettinger (1) en arrive à conclure : « Le but de cet article a été de confier au Préfet, pris en sa qualité de représentant de l'intérêt général, le soin de déterminer les points de stationnement des lignes de transports en commun fonctionnant dans le département. S'agirait-il donc d'une ligne communale n'empruntant que des voies dont la police ressortît au Maire, c'est encore le Préfet qui sera compétent. L'industrie des transports, quoique faite d'une multitude de petites lignes ne dépassant souvent pas les limites

(1) La situation juridique du concessionnaire de transports en commun, thèse Paris, 1933, p. 38.

d'une agglomération ou d'une commune est au plus haut point une industrie nationale. Il ne faut donc pas que la réglementation qui la concerne émane d'autorités inférieures, dominées à l'excès par des préoccupations « de clocher ». Et de même que déclaration et agrément de matériel relevaient des services de la Préfecture, c'est encore ceux-ci qui seront compétents pour assigner à cette entreprise, dont ils ont déjà contrôlé le matériel, les emplacements de stationnement qui lui seront réservés. »

Si nous nous reportons à l'ouvrage de M. Margueron sur le Droit Routier, nous y lisons, page 423, note 4 :

« La disposition de l'article 39 (in fine) vise uniquement les stationnements « légitimes », c'est-à-dire ceux qui correspondent aux besoins normaux de la circulation : montée et descente des voyageurs, chargement et déchargement des colis, etc... Si les entrepreneurs désirent faire stationner leurs voitures aux points désignés par les Préfets dans l'intérieur des agglomérations plus longtemps qu'il est indispensable pour effectuer ces opérations, c'est-à-dire effectuer des stationnements sans motif légitime, il leur appartient d'obtenir au préalable du Maire le « permis de stationnement » prévu par la loi du 5 Avril 1884 (art. 98, § 2).

« Dans la circonstance, les Préfets interviennent au titre de l'organisation du service de transports et non dans un simple but de police municipale dont le domaine est réservé par la loi aux Maires.

« Les Préfets seront toutefois bien inspirés, pour éviter toutes difficultés d'application, de consulter les Maires des communes intéressées avant de fixer les points de stationnement. »

Il est inutile d'insister sur les contradictions que révèle la lecture de ces textes. A notre avis une remarque pré-

liminaire s'impose ; le Code de la Route n'est qu'un décret et ses dispositions ne peuvent faire échec à celles de la loi du 5 Avril 1884 qui constitue la charte de notre organisation municipale.

Que les points de stationnement demandés en dehors des agglomérations, sur les voies de son ressort, soient accordés par le Préfet, il n'y a aucune difficulté, mais que les points de stationnement soient fixés directement par le Préfet sur les voies situées à l'intérieur de l'agglomération, nous ne pouvons admettre un tel échec aux pouvoirs du Maire, définis expressément aux articles 97 et suivants de la loi municipale.

Il nous paraît également impossible d'adopter cette opinion de M. Bettinger d'après laquelle la compétence du Préfet existerait, même s'il s'agissait d'une ligne communale n'empruntant que des voies dont la police ressortit au Maire ; le permis de stationnement, quand il est nécessaire, est avant tout une autorisation de police et l'on ne saurait comprendre que deux autorités aient en concurrence le même pouvoir sur les mêmes voies : cette théorie pourrait nous amener à des conséquences peu logiques ; supposons qu'une commune ait accordé le droit exclusif de transport à un concessionnaire ou exploite elle-même en régie des services d'autobus ou de tramways ; elle pourrait voir son exploitation concurrencée et ruinée par des entrepreneurs libres qui obtiendraient du Préfet les permis de stationnement et cela sans que le Maire puisse donner son avis ou s'y opposer.

Par ailleurs, il se pourrait que le Préfet fixât des points de stationnement désignés antérieurement par le Maire à d'autres usagers, tels que des loueurs de voitures de place.

Cette question de compétence est soumise à l'heure actuelle au Conseil d'Etat, mais elle n'a pas encore été tranchée ; il y a été fait allusion par M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie dans ses conclusions sur l'affaire Société des Autobus Antibois contre Maire de Cannes (D. P. 1932-3-67) où il précise que « les pouvoirs attribués aux Préfets par le décret de 1922 n'ont nullement fait disparaître ceux que les Maires tiennent de la législation antérieure, en matière de police de la circulation » ; mais il ne semble pas en tirer toutes les conséquences nécessaires puisqu'il ajoute aussitôt : « On pourrait se demander si — en dehors de circonstances exceptionnelles — le Maire a le pouvoir de fixer d'autres points d'arrêts que ceux qu'a désignés le Préfet ou de supprimer tout ou partie de ces arrêts ». Par contre, M. Josse, dans son rapport préliminaire au Conseil National Economique sur la question des transports (1933) rappelle que les permis de stationnement pour véhicules de transports en commun sont délivrés par le Maire ou par le Préfet suivant la nature des voies empruntées.

Nous nous rallierions plus volontiers en matière de services intercommunaux à la thèse de M. Margueron soutenant que « les Préfets interviennent au titre de l'organisation du service du transport et non dans un simple but de police », mais nous pousserions plus loin que lui l'exigence du permis à accorder par les Maires ; nous estimons, en effet, que l'immobilisation d'un véhicule de transport en commun sur la voie publique, tout au moins lorsqu'il se répète à une fréquence plus ou moins grande et à intervalles plus ou moins réguliers à un même endroit, ne constitue pas un stationnement avec motif légitime ou mieux ne constitue pas une utilisation normale

de la voie publique telle que la comprend le Conseil d'Etat.

Au surplus, notre opinion est confirmée par celle qu'a exprimée à ce sujet M. le Commissaire du Gouvernement Rivet dans l'affaire Laurens : « Doivent se munir du permis de stationnement les entreprises de transports en commun dont les voitures viennent, à intervalles rapprochés, s'arrêter régulièrement sur les mêmes points de la voie publique » (D. P. 1928-3-68).

Cette doctrine nous paraît également conforme à la remarque faite par M. Trotabas au sujet du stationnement dont la permanence ne suppose pas la continuité de l'utilisation (1).

Il ne nous semble donc pas douteux que les arrêts réguliers des véhicules de transports en commun doivent faire l'objet de permis de stationnements. Placée sur ce terrain — la question de compétence mise à part — la solution du Tribunal de Commerce de Saint-Etienne du 5 Février 1932 nous paraît absolument correcte qui précisait que si les véhicules du transporteur étaient autorisés à circuler, l'exploitation ne pouvait commencer avant qu'aient été fixés les points de stationnement, « *c'est-à-dire les points de départ et d'arrivée ainsi que les arrêts intermédiaires* ». L'arrêt de la Cour de Lyon du 14 Octobre 1932 infirmant ce jugement nous paraît absolument critiquable et, sous couleur de sauvegarder le principe de la liberté du commerce, contraire à tous les principes de droit administratif concernant les utilisations du domaine public par les particuliers. Il est en effet de principe constant en matière administrative que lorsqu'une autorisation est prévue par la loi pour l'accomplissement d'un

(1) Trotabas, De l'utilisation du domaine public par les particuliers, page 80.

acte, le particulier est tenu d'attendre la délivrance de l'autorisation pour agir ; sinon il engage, surtout quand il s'agit d'occupation du domaine public, sa responsabilité pénale et sa responsabilité civile ; il en est ainsi en matière de permission de voirie, d'autorisation de bâtir, d'autorisation de circulation de courant électrique, etc...

Si l'Administration s'abstient de répondre, il reste à l'intéressé la ressource de s'adresser au Conseil d'État, après le délai de quatre mois prévu à la loi du 17 Juillet 1900 qui a supprimé pour les Administrations le privilège du silence qu'elles avaient jusqu'alors ; c'est la règle en matière d'autorisations ; quels que soient les inconvénients qu'elle puisse présenter, il n'y a pas de raison valable pour ne pas l'appliquer aux autorisations de circuler et de stationner prévues pour les entreprises de transports en commun.

Quant à la question de compétence, nous estimons qu'à l'intérieur de l'agglomération, l'Administration municipale est beaucoup plus à même que l'autorité préfectorale de prendre les mesures nécessaires ; l'octroi du permis de stationnement est au premier chef une mesure de police. Mais, bien entendu, le Préfet, supérieur hiérarchique du Maire, aura toujours le dernier mot puisqu'il pourra, par application des articles 95 et 98 de la loi de 1884 :

— suspendre les arrêtés du Maire,

— prendre toutes mesures relatives au maintien de la sûreté et de la tranquillité publiques, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par l'autorité municipale, sous réserve d'une mise en demeure adressée au Maire, si la mesure n'intéresse qu'une seule commune.

CHAPITRE II

LA TAXE DE STATIONNEMENT

A l'heure actuelle, la tendance de l'Administration et de la jurisprudence est de considérer que l'octroi d'une autorisation accordée à un particulier sur le domaine public dans son seul intérêt doit s'accompagner d'une redevance.

Mais il n'en a pas toujours été ainsi et la légitimité des redevances a même été discutée autrefois. Une évolution s'est ensuite produite sur la nature juridique du droit possédé par les collectivités administratives sur le domaine public ; la légitimité des taxes perçues étant intimement liée à l'essence de ce droit, nous constatons à son égard une évolution parallèle.

Tant que le domaine public a été considéré comme une masse indisponible de biens n'appartenant à personne, comme une « *res nullius* » sur laquelle l'Administration n'avait qu'un pouvoir de police, la justification des redevances était assez difficile et il était naturel que l'on exigeât des textes spéciaux prévoyant leur perception.

Pendant longtemps, et malgré les réclamations de l'Administration des Domaines, le Département de la Marine ne s'est pas cru autorisé à percevoir des redevances sur les concessions et autorisations accordées sur le rivage de la mer. De son côté, la Cour de Cassation déclarait que les rivages de la mer étant hors du commerce ne pouvaient faire l'objet d'aucune stipulation de redevances (Arrêt du 7 Juillet 1869, S. 69-1-418) ; il fallut qu'intervint la loi du 2 Décembre 1872 (article 2).

La question est maintenant réglée d'une manière générale. D'une part, en effet, depuis la loi de finances du 29 Juillet 1881, la loi portant fixation du budget rappelle chaque année que les recettes de l'Etat comprennent « les redevances à titre d'occupation temporaire ou de location, et produits de toute nature du domaine public, maritime et terrestre et de ses dépendances ». D'autre part, la Cour de Cassation a reconnu à l'Etat le droit de percevoir les redevances non seulement à cause des lois de finances mais encore à raison « du droit général que l'Etat a sur son domaine public ». Comme le fait remarquer M. Hauriou : « Qu'est-ce que ce droit, si ce n'est le droit de propriété, ainsi que l'Administration de l'Enregistrement l'a affirmé dans ses conclusions ? ». (Cass. 11 Août 1891, S. 92-1-132).

L'Administration affectataire de la voie peut donc certainement percevoir des redevances pour permis de stationnement accordés sur ladite voie.

Dans tous les cas, le principe général de l'égalité entre les permissionnaires devra être respecté et l'adoption d'un tarif général s'imposera.

La loi municipale le prévoit expressément, tout en réglant avec précision les conditions d'établissement de la taxe ; mais nous devons immédiatement présenter une observation : le permis de stationnement, avons-nous dit, est avant tout une autorisation de police et par souci d'unité, la loi du 5 Avril 1884 a confié au Maire la police de la circulation sur toutes les voies situées à l'intérieur de l'agglomération ; aussi, ne faut-il pas s'étonner que l'article 98 de ladite loi réserve au Maire, en son paragraphe 2, le pouvoir de donner, sur toutes ces voies, « moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dû-

ment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 Frimaire An VII, des permis de stationnement... » et que l'article 133, parag. 7, ait attribué à la commune le produit de ces permis.

Il en résulte qu'en dehors des agglomérations les redevances sont acquises à l'Etat sur les voies nationales, aux départements sur les voies départementales, à la commune sur les voies appartenant à la commune (1) et qu'à l'intérieur de l'agglomération, les taxes appartiennent à la commune quelles que soient les voies.

La rédaction de l'article 98 de la loi du 5 Avril 1884, qui concerne ces dernières, appelle certains développements.

Quelques auteurs ont crû voir dans ce texte l'obligation pour le Maire de percevoir une redevance à l'occasion de la délivrance du permis. D'après Morgand (op. cit. p. 937), « l'autorité municipale ne pourrait pas accorder de permis de stationnement à titre purement gratuit ». M. Margueron (op. cit. p. 546) se prononce dans le même sens ; le paiement de la redevance est pour lui une formalité substantielle ; c'est ce que semble avoir admis la Cour de Cassation dans un arrêt Jury du 14 Décembre 1906 (S. 1909-1-421) en précisant que « si l'autorité municipale n'a le pouvoir ni de restreindre dans ses arrêtés la portée de la loi par des distinctions qu'elle ne comporte pas, ni d'accorder à titre individuel des dispenses pures et simples de se conformer soit aux arrêtés, soit à la loi, tout autre est le caractère des permis de stationnement ».

Par contre, le Conseil d'Etat saisi de contraventions de

(1) en sens contraire, Hauriou op. cit. p. 858 note 156 : le stationnement anormal serait, d'après l'éminent Professeur, gratuit, sur les voies de communications terrestres en dehors des agglomérations.

grande voirie en matière de stationnement et de dépôt temporaire, n'a jamais subordonné la régularité de l'autorisation au paiement d'une taxe. Ainsi a été déclaré non punissable le fait d'avoir, à l'occasion d'une fête publique, établi, avec l'autorisation du Maire, une barrière sur une place traversée par une route départementale (Duron 4 Mai 1854, D. P. 54-3-65), le fait d'avoir, après autorisation, déposé du charbon sur le port d'Alger (D. P. 1901-3-61, 2^e espèce). Enfin, dans un arrêt récent (27 Janvier 1928, Leb. 124), le Conseil d'Etat a décidé que si la redevance pouvant être due à l'occasion de l'occupation est au nombre de celles que les communes ont seules le droit de percevoir, l'Etat ne saurait exiger une taxe sous le prétexte que la Commune n'use pas, en fait, de la *faculté* qu'elle tient de la loi ; or, une faculté ne peut être confondue avec une obligation. (1)

Nous croyons donc avec M. Garçon (Code Pénal annoté, tome III, p. 144) qu'il convient de reconnaître au Maire la faculté de délivrer des permis de stationnement à titre gratuit (2) bien entendu sous les réserves de la loi du 11 Frimaire An VII, c'est-à-dire « lorsque les Administrations ont reconnu que cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce ». (3)

D'après les dispositions contenues dans les articles 68 § 7, 98 § 2, 133 § 7 de la loi du 5 Avril 1884,

(1) En tout état de cause, les Administrations ont reconnu que les redevances en argent ne sont pas obligatoirement exigibles lorsque la collectivité retire des avantages de l'autorisation octroyée (V. Circulaire Ministérielle du 8 Décembre 1879).

(2) Citons les permis de stationnement accordés à Paris, à titre purement gratuit, au profit des « marchands des quatres saisons ». Personne n'a songé à contester leur légalité.

(3) Dans ce sens également, Trotabas op. cité, p. 88.

les droits de stationnement ne peuvent être perçus qu'en vertu d'autorisations données par l'Administration Supérieure et en conformité de tarifs votés par le Conseil Municipal et par elle homologués (C. E. 8 Av. 1852, D. P. 53-3-3 ; Cass. 5 Fév. 1901, D. P. 1902-1-97). Signalons, en conséquence, que les droits de stationnement établis par une délibération du Conseil Municipal sur les dépendances de la grande voirie ne sont dus qu'à compter du jour où l'approbation de l'Autorité Supérieure est intervenue (Cass. 5 Fév. 1901 précité).

L'autorité compétente pour autoriser la perception des droits et approuver le tarif est différente suivant qu'il s'agit des dépendances de la petite ou de la grande voirie

En vertu de l'article 68, § 7 et 69 § 1 de la loi du 5 Avril 1884, le Préfet est compétent pour les voies faisant partie de la petite voirie, c'est-à-dire pour les voies autres que les routes nationales, départementales et les chemins vicinaux de grande communication.

Par contre, pour ces dernières qui font partie de la grande voirie, l'approbation du Ministre de l'Intérieur est nécessaire, celle du Préfet ne pouvant suffire (circulaire 15 mai 1884, p. 287). De nombreux arrêts ont refusé aux Préfets le pouvoir d'approuver les tarifs en matière de grande voirie (Civ. 9 Décembre 1885, D. P. 86-1-414 ; 4 Novembre 1890, D. P. 91-1-217 ; Ch. Réunies, 14 Décembre 1900, D. P. 1901-1-5 ; Req. 30 Mai 1902, D. P. 1902-1-352, etc.). On s'est même longtemps demandé si l'autorisation du Ministre était suffisante ou si un décret du Chef de l'Etat ne devait pas porter approbation du tarif et de la perception des droits. Dans une première période, la Cour de Cassation exigeait un décret. Puis, par un arrêt du 14 Décembre 1900, rendu toutes Chambres réunies, la Cour

modifia sa jurisprudence, déclarant que l'autorisation du Ministre de l'Intérieur était nécessaire, mais suffisante. Dans sa remarquable note sur l'arrêt précité (D. P. 1901-1-5), M. Sarrut voit dans l'autorisation du Ministre non un acte réglementaire, sujet à recours pour excès de pouvoir, mais une simple manifestation de la tutelle administrative exercée par ce dernier sur les conseils municipaux.

Au cas où l'acte approbatif général n'aurait pas prévu de tarif pour la catégorie de permis sollicité, il appartiendrait à l'autorité supérieure compétente d'accorder dans chaque cas particulier l'autorisation demandée. C'est ce qui résulte d'une décision du Conseil d'Etat en date du 1^{er} Février 1900 (D. P. 1901-3-46). « Considérant, a jugé ce tribunal, que si en vertu de l'article 98, § 2, de la loi du 5 Avril 1884, c'est au Maire qu'il appartient de donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics, il ne peut user du droit qui lui est conféré par cette disposition de loi qu'autant qu'un tarif dûment établi aura fixé les redevances auxquelles ces permis devront donner lieu et que les Administrations auront reconnu que cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce ; considérant que l'autorisation sollicitée par le sieur Fournier rentrait dans la catégorie des permis visés par l'article 98, § 2 de la loi précitée ; mais considérant, d'une part, que les kiosques à journaux ne figurent pas dans le décret du 21 Juin 1892 qui autorise la perception par la Ville de Lyon de taxes pour occupation temporaire du domaine public national (1) ; d'autre part

(1) C'était encore l'époque où la jurisprudence ne se contentait pas de la décision du Ministre de l'Intérieur.

qu'en vertu des dispositions de l'article 7, § 3. 11^e Primaire an VII, c'est au Préfet qu'il appartenait, dans l'espèce, d'autoriser l'établissement d'un kiosque à journaux sur la promenade du quai de l'Hôpital, à l'angle du pont La Fayette ; qu'il suit de là qu'en autorisant la Ville de Lyon à installer ce kiosque, le Préfet a agi dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés par les lois susvisées. »

Comme nous l'avons déjà indiqué, la taxe, qui est l'accessoire du permis de stationnement, ne peut être perçue que sur le stationnement anormal, « l'usage normal des voies publiques devant rester libre et gratuit » (C. E. 18 Octobre 1918, Ville de Toulon, Leb., p. 914). Mais chaque fois qu'il y aura usage anormal, selon le criterium que nous avons indiqué dans notre troisième partie, la taxe sera exigible. Selon la formule des arrêts Laurens, Despujol, Genthon précités, « *s'agissant d'une occupation excédant l'usage normal du domaine public*, les permissions spéciales de stationnement accordées par le Maire donnent lieu à la perception de droits établis par le Conseil Municipal suivant l'article 133 de la loi du 5 Avril 1884 » (arrêt Laurens, 18 Mai 1928, et Genthon, 6 Mai 1932 : « il appartient au Conseil Municipal d'établir par application de l'article 133, § 7 de la loi du 5 Avril 1884 une taxe de stationnement *sur les occupations de la voie publique excédant l'usage normal de ce domaine.....* » (arrêt Despujol, 10 Janvier 1930).

Cette conception est aujourd'hui acquise et clairement établie par la jurisprudence aussi nette que constante du Conseil d'Etat. Elle se justifie aisément si l'on considère que l'usage anormal du domaine public n'est plus conforme à la destination pour laquelle ce domaine est mis à la disposition du public, mais est bien un *privilege* qui

légitime la taxation, selon l'expression de M. Mihura dans un article de la Semaine Juridique (6 Décembre 1928, p. 1386). « Une portion du domaine est *détournée*, dit cet auteur, au profit exclusif d'un occupant ; il est donc naturel que cette *concession* (?) *privilegiée* ne soit pas faite à titre gratuit. »

La légitimité de la taxe de stationnement sur les stationnements anormaux étant ainsi établie, il convient de rechercher maintenant la nature juridique de cette redevance.

Nous pourrions tirer de cette étude des conséquences intéressantes pour la détermination de son assiette.

Plusieurs explications ont été proposées (1). Elles peuvent se ramener à trois ; nous allons les examiner successivement et essayer de dégager la nature juridique véritable de cette taxe.

A) Dans un premier système on prétend que la taxe serait la rémunération de la protection assurée aux véhicules contre les risques de la circulation.

Cet argument incidemment esquissé dans les conclusions du Commissaire du gouvernement Rivet dans l'affaire Laurens (C. E. 18 Mai 1928, D. P. 1928-3-65) n'a pas été repris par l'arrêt.

Le raisonnement est le suivant : la perception de la taxe étant effectuée dans des emplacements spéciaux « soustraits à la circulation générale et aux risques que cette circulation comporte » constitue la rémunération du service rendu aux conducteurs des voitures. Ces emplacements devenant le domaine propre des voitures en station, les propriétaires de ces voitures n'auront pas la désagréable surprise de les retrouver endommagées.

(1) Note Waline sous arrêt Laurens D. P. 1928-3-65.

L'explication n'est pas satisfaisante ; si l'on admet qu'il y ait un léger service rendu aux automobilistes, par quel mécanisme juridique peut-on légitimer la perception de la taxe ; serait-ce un quasi contrat ? Mais, comme le fait remarquer M. le Professeur Waline, la commune ne gère pas l'affaire des possesseurs de véhicules lorsqu'elle leur assigne des lieux de stationnement ; « elle ne fait que remplir son rôle, s'acquitter de sa mission administrative ».

D'ailleurs, la situation de fait des parcs de stationnement dans les grandes villes expose très souvent les voitures qui y sont rangées aux mêmes accidents que partout ailleurs puisque, dans la plupart des cas, on s'est borné à transformer en parcs la bordure du trottoir.

Enfin, y a-t-il une différence juridique entre la taxe perçue sur un véhicule particulier et celle qui est réclamée pour une voiture de place attendant le client sur un emplacement réservé à cet effet ? Nous n'en apercevons pas, et, dans ce deuxième cas, il n'y a certainement pas service rendu au sens indiqué ci-dessus.

Il est à noter cependant que cette idée a dû avoir une certaine influence sur les arrêtés du Préfet de Police de Paris, car seuls les parcs dits gardés ont été déclarés payants.

B) Dans une seconde opinion, on prétend que la taxe a le caractère d'une redevance pour occupation anormale du domaine public.

Voici l'argumentation : chaque fois qu'un véhicule occupe une partie de la voie publique sans motif légitime et sur un lieu de stationnement réservé, il soustrait cette parcelle de la chaussée à la circulation, destination naturelle de la voie publique ; il occupe donc le domaine pu-

blic d'une façon anormale, non conforme aux fins pour lesquelles il a été créé ; par suite cette occupation doit donner lieu à une redevance.

Du point de vue juridique le séjour de la voiture sur l'emplacement réservé s'analyse en une occupation superficielle du domaine public et la taxe représente le prix du loyer payé pour cette occupation ; elle a exactement le même caractère que la redevance perçue à l'occasion de l'établissement superficiel d'un kiosque sur la voie publique.

A cette formule deux objections ont été faites.

a) La redevance, si elle s'analyse en une rémunération de l'occupation du domaine, doit être proportionnelle à la durée de celle-ci ; source de complications incommodes.

b) Elle ne peut être perçue que par la personne administrative propriétaire du domaine occupé, ce qui exclut toute possibilité pour les communes de la toucher, lorsque le lieu de stationnement est constitué par une portion de la route nationale ou départementale.

Aussi, a-t-on proposé une troisième explication :

C) La taxe de stationnement est uniquement une taxe fiscale accessoire à un permis de stationnement.

Les articles 98 et 137 de la loi du 5 Avril 1884 rangent en effet au nombre des ressources que les communes sont autorisées à percevoir le produit des permis de stationnement sur la voie publique ; la taxe serait donc considérée comme un impôt communal perçu à l'occasion de la délivrance du permis, chaque fois que celui-ci serait obligatoire.

Les partisans de cette théorie sont également contraints de déclarer que l'obligation du permis de stationnement

suppose une occupation privative du domaine public, car il ne peut s'agir que du stationnement sur les emplacements réservés pour lesquels on peut raisonner de la façon suivante : ces emplacements réservés aux voitures deviennent leur domaine propre, ne serviront plus qu'à les recevoir et ne seront plus affectés à la circulation générale. Sans doute chaque propriétaire de voiture, pris séparément, n'occupera cet emplacement que d'une façon accidentelle ; mais, si l'on considère en bloc tous les propriétaires de voitures, c'est toujours l'un d'entre eux ou certains d'entre eux, qui occuperont, à l'exclusion de toute autre personne, cet emplacement. Du fait que leur occupation sera exclusive de toute autre, elle devient privative, et, s'il y a occupation privative d'un point du domaine, le permis de stationnement se justifie.

Nous sommes alors immédiatement appelés à nous demander si l'occupation privative de la voie publique n'est pas un usage anormal de cette voie dont la destination est de permettre « la circulation entre les divers points du territoire et la desserte des immeubles riverains ». Bien que M. le Professeur Waline affirme que « la notion de permis de stationnement ne correspond pas à celle d'usage anormal du domaine », nous ne pouvons pas nous empêcher d'être d'un avis différent lorsque nous constatons la soustraction d'une parcelle de la voie publique aux fins auxquelles elle est destinée, et cela dans un but interdit d'une manière générale par les règlements (le stationnement sans motif légitime), mais autorisé spécialement par le permis de stationnement délivré par l'autorité compétente.

Ce qui a entraîné vraisemblablement dans cette voie M. le Professeur Waline, est l'adoption de la théorie de M.

Berthélemy (1) enseignant que le permis de stationnement s'oppose à la permission de voirie précisément en ce qu'il correspond à des usages normaux du domaine.

Ceci l'amène à conclure que le motif indiqué dans l'arrêt Laurens justifiant la perception de la taxe par la formule « s'agissant d'une occupation excédant l'usage normal du domaine » doit être abandonné, les deux notions indiquées par ledit arrêt, celle de redevance fondée sur l'article 133 de la loi du 5 Avril 1884 (c'est-à-dire accessible à un permis de stationnement) et celle de redevance pour occupation anormale du domaine apparaissant, à ses yeux, comme exclusives l'une de l'autre.

Nous avons vu (supra page 874 et seq.) en étudiant la nature juridique du permis de stationnement que ce dernier s'opposait à la permission de voirie, non pas parce qu'il correspondait à un usage normal du domaine alors que la permission de voirie se rapporterait à un usage anormal, mais parce qu'il est afférent à une occupation superficielle tandis que la permission de voirie suppose une emprise sur le domaine ou une modification de son assiette.

Il n'y a donc pas antinomie — bien au contraire — entre les deux notions d'occupation anormale et d'occupation privative. Le Conseil d'Etat a eu raison de les associer. Quant aux 2 objections exposées ci-dessus (§ B) qui empêcheraient de considérer la taxe comme une redevance pour occupation anormale du domaine public, elles nous semblent pouvoir être levées avec une grande facilité :

a) tout d'abord rien ne s'oppose à ce que le montant de

(1) Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 11^e édition, page 503.

la taxe soit proportionnel à la durée de l'occupation ; moyennant la perception d'un minimum, un tarif horaire peut être appliqué sans difficulté ; nous verrons d'ailleurs que le Conseil d'Etat a retenu comme assiette de la taxe la surface occupée par les véhicules ; ce mode de calcul cadre bien également avec cette explication ;

b) la deuxième objection paraît de prime d'abord plus sérieuse ; en la développant M. le Professeur Waline arrive à conclure :

« Le Conseil d'Etat sera, tôt ou tard, contraint de choisir entre les deux notions de redevance accessoire à un permis de stationnement et de taxe pour occupation anormale du domaine au lieu de les combiner : il sera acculé à ce choix le jour où une commune prétendra faire stationner ces voitures sur une portion du domaine public national ou départemental, par exemple sur une route nationale ou départementale dans la traversée de l'agglomération. Niera-t-il la légalité de la taxe ? Ce sera l'abandon de la notion du droit de stationnement, puisque les articles 98 et 133 de la loi du 5 Avril 1834 autorisent formellement la commune à le percevoir sur le domaine public national (notamment sur les fleuves). Admettra-t-il la légalité ? Ce sera l'abandon de l'idée de redevance pour usage anormal du domaine public, car il sera vraiment impossible de justifier la perception de droits domaniaux, par la commune, pour un domaine qui n'est pas le sien, qui ne lui a coûté un centime ni pour sa construction, ni pour son entretien. »

Nous ne croyons pas qu'en admettant la légalité de la taxe dans le cas de stationnement sur une route nationale ou départementale à l'intérieur de l'agglomération, le Con-

seil d'Etat soit logiquement obligé d'abandonner la notion d'usage anormal du domaine public.

Notre opinion est basée sur une explication historique :

La loi fondamentale du 11 Frimaire an VII attribua aux communes, considérées comme les héritières des Seigneurs hauts justiciers, « le prix *non point des locations en général*, mais le produit des locations des places et seulement dans les marchés et chantiers établis sur les rivières, ports et *promenades publiques* ». Les droits de location et taxes de stationnement restèrent en conséquence acquis à l'Etat.

Mais devant les réclamations des communes, dont les besoins incessants d'argent s'accrurent au cours du XIX^e siècle, la loi du 18 Juillet 1837 (art. 31, § 6 et 7) rangea d'une manière explicite, parmi les produits du budget municipal, outre les anciens droits de place, le produit des permis de location de la voie publique.

Malgré ces dispositions, les Administrations des Travaux Publics et des Finances dénièrent encore longtemps aux Communes le droit de percevoir les redevances afférentes aux permis de stationnement et dans une circulaire du 8 Décembre 1879, le Ministre des Travaux Publics attribuait encore à l'Etat la redevance perçue sur les kiosques à journaux, bâtiments de stations d'omnibus et autres ouvrages simplement posés sur le sol de la voie publique.

Dans son avis du 30 Novembre 1882, le Conseil d'Etat estima que ces sortes d'ouvrages ne formaient pas emprise sur le domaine public et n'en modifiaient pas l'assiette et qu'il y avait lieu dès lors d'autoriser la perception des redevances correspondantes au profit des communes.

Cette manière de voir, débattue à nouveau au moment du vote de la loi de 1884, fut finalement admise par toutes les administrations intéressées et portée à la connaissance des Préfets par le Ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 15 Mai 1884.

Ainsi à l'origine, les taxes de stationnement sur le domaine national avaient bien le caractère domanial et revenaient à l'Etat ; c'est par suite de circonstances financières et économiques qu'une délégation légale a été donnée aux Communes en vue de leur perception, au cours du XIX^e siècle.

Dans ces conditions si le caractère domanial est masqué pour une raison d'ordre fiscal, il n'en reste pas moins qu'il existe à la base et que l'objection se trouve levée.

La taxe de stationnement pourra donc être perçue par la Commune sur toutes les voies publiques de l'agglomération urbaine avec ce double caractère juridique de redevance pour occupation anormale du domaine public et de taxe fiscale accessoire à un permis de stationnement pour occupation privative de la voie. (1)

(1) Dans un avis du 7 Mai 1923, le Conseil d'Etat avait même décidé, contrairement au précédent avis du 30 Novembre 1882, que les communes avaient le droit de percevoir une taxe sur les distributeurs *fixes* d'essence implantés dans le sol des routes nationales.

Cet avis était basé, selon nous, sur des principes erronés ; il est en effet constant que les produits d'un domaine public reviennent à la collectivité qui en a la gestion ; lorsque la loi prévoit une attribution spéciale de ces produits, celle-ci doit être regardée comme de droit étroit ; or, la loi du 5 Avril 1884 n'attribue certainement aux communes que les produits des occupations superficielles.

Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, est revenu lui-même sur sa décision du 7 Mai 1923 par un arrêt du 17 Février 1928 (Ville de Bordeaux, Leb. p. 261).

Il est donc maintenant reconnu, à l'intérieur de l'agglomération :
a) que les véhicules distributeurs d'essence sont placés sous le régime des permis de stationnement délivrés par le Maire et que

Nous ne saurions donc abandonner l'« idée d'usage normal ou anormal du domaine », que nous considérons comme particulièrement féconde aussi bien en cette matière que dans celle des transports en commun par automobiles où le Conseil d'Etat faisant application de ces principes élabore une jurisprudence vivante et pratique dans un domaine où le législateur se montre incapable de règlementer et d'élaborer des solutions constructives (C. E. 29 Janvier 1932, Société des Autobus Antibois, S. 1932-3-65 ; 28 Octobre 1932, Société des Chemins de Fer et Tramways du Var et du Gard).

Depuis l'arrêt Laurens (D. P. 1928-2-65) le Conseil d'Etat a nettement confirmé sa manière de voir dans les arrêts Despujols et Genthon que nous avons cités dans le précédent chapitre ; sa jurisprudence est maintenant nettement fixée : la taxe de stationnement est une redevance pour occupation anormale du domaine public et accessoire au permis de stationnement.

Le Conseil d'Etat n'a pas seulement fixé la nature juridique de la taxe de stationnement. Il s'est aussi attaché à déterminer comment devait être établie cette taxe et ce sont encore les arrêts Despujols et Genthon qui nous fourniront les principes applicables à la détermination de l'assiette de la taxe.

La recherche de la nature juridique de la taxe nous

les produits correspondants appartiennent à la commune, quelles que soient les voies ;

b) que les distributeurs fixes d'essence implantés dans le sol sont placés sous le régime des permissions de voirie délivrées par le Maire ou par le Préfet suivant que les voies appartiennent ou non à la commune et que les redevances correspondantes appartiennent à la collectivité gestionnaire de la voie (Commune, Département ou Etat.).

aide d'ailleurs dans la détermination des règles selon lesquelles elle doit être calculée.

La perception de la taxe étant justifiée par l'occupation d'une partie du domaine public au profit d'un particulier, c'est la surface soustraite à la destination normale de la voie publique qui doit servir de base à la fixation du tarif imposé ; celui-ci doit donc être établi en fonction de l'encombrement des véhicules.

Le second principe en cette matière est *l'égalité de traitement*. Est illégal le tarif qui crée des discriminations entre les véhicules et soumet chaque catégorie à des taxes différentes. Aucun traitement privilégié ne peut être accordé aux voitures commerciales au détriment des voitures de tourisme, aux véhicules hippomobiles au détriment des automobiles, à ceux des habitants de la localité au détriment de ceux des étrangers. Dans les arrêts précités, le Conseil d'Etat s'attache à souligner ce principe. Dans l'arrêt Laurens il spécifie que « *la taxe créée doit viser indistinctement toutes occupations de même nature* ; que dès lors le Conseil Municipal ne peut, notamment, sans violer la loi du 5 Avril 1884, assujettir au tarif de stationnement une certaine catégorie seulement de véhicules, et instituer ainsi une inégalité de régime pour une même nature d'occupation... »

« La redevance est légale », reprend l'arrêt Despujols du 10 Janvier 1930, « à condition que la taxe créée vise *indistinctement toutes les occupations de même nature...*, le Conseil Municipal a pu régulièrement établir la taxe susvisée, qui s'applique indistinctement aux véhicules dont le stationnement présente en fait ce même caractère exceptionnel... »

Enfin M. le Commissaire du Gouvernement Rousselier

présentant ses conclusions sur l'affaire Genthon rappelle que « le principe justifiant la taxe, c'est l'occupation privative, au profit d'un usager particulier, d'une portion du domaine public et la fiscalité qu'entraîne cette occupation doit être proportionnelle à l'importance de cette occupation » ; le Conseil d'Etat, faisant sienne ces conclusions, annule les arrêtés du maire de Lyon, car les droits de stationnement établis ne visaient pas indistinctement toutes les occupations de même nature et de même importance, et les permis octroyés dans ces conditions auraient eu pour effet de créer entre les véhicules selon leur mode de traction, une inégalité de régime fiscal pour une même occupation.

Mentionnons cependant que la Cour de Cassation avait autrefois admis des principes différents. Ainsi, pour les voitures de vidange, elle avait reconnu la légalité de la taxe basée sur la quantité de matières utilisables extraites (Req. 21 Juin 1880, D. P. 81-1-40). Mais dans ce cas particulier, nous avons vu que la jurisprudence de la Cour de Cassation avait subi un revirement aboutissant à la reconnaissance de l'illégalité de la taxe frappant ces véhicules dont le stationnement « est un fait nécessaire et inhérent à la jouissance de la propriété privée ». (Civ. 22 Décembre 1903, arrêt déjà analysé dans notre 2^e partie).

La redevance doit être perçue en argent ; ainsi en a décidé le Conseil d'Etat dans un arrêt Bonneton du 8 Mars 1929 (Leb. 267 — D. P. 1929-3-208) en jugeant que si le Maire peut légalement subordonner l'octroi des permissions de voirie au paiement des redevances prévues au tarif établi par le Conseil Municipal et approuvé par le Préfet, aucune disposition législative ou réglementaire ne l'autorise à substituer, par voie de mesure individuelle, à ces taxes des redevances en nature, ni par suite à imposer à un permis-

sionnaire, en compensation de l'autorisation à lui accorder, l'obligation de fournir à la commune une prestation déterminée.

Cette interdiction est justifiée par le fait que si les redevances en nature étaient admises, l'égalité des permissionnaires au regard de la taxe serait difficile à vérifier et le principe pourrait n'être pas observé ; il en résulte, par exemple, que l'autorité de police ne pourrait exiger d'un permissionnaire de transports en commun, au lieu de la redevance en argent, une prestation en nature telle que le transport gratuit d'employés de l'Administration.

Par contre, une telle stipulation, de même qu'une renonciation à des redevances, serait parfaitement valable dans un contrat de concession de service public.

Il résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 12 Décembre 1923 (Affaire Peysson, Leb. page 826), que la redevance peut être modifiée suivant la même procédure que celle qui l'a instituée ; dans l'espèce, le Conseil Municipal de Marseille avait adopté un nouveau règlement et un nouveau tarif applicables aux tables de café et restaurants placées sur la voie publique ; les intéressés avaient demandé l'annulation de ces dispositions pour détournement de pouvoirs parce qu'elles aboutissaient à un retrait des autorisations ou à leur maintien sous des conditions différentes ; le Conseil d'Etat n'a pas admis leurs prétentions « considérant qu'il appartenait au Conseil Municipal, sous l'autorité du Préfet, de fixer le tarif de ces redevances, que le retrait des autorisations en question rentrait dans les pouvoirs de police conférés au Maire par l'article 97 de la loi du 5 Avril 1884 et qu'il ne résultait pas que cette mesure ait été prévue dans un autre but que l'application de la réglementation nouvelle à partir du moment où elle devait entrer en vigueur. »

Des dispositions spéciales sont applicables aux droits de stationnement susceptibles d'être perçus par les départements et les communes sur les chemins de fer d'intérêt local et les tramways qui les desservent.

Aux termes de l'article 34, paragraphe 2 de la loi du 11 Juin 1880, les départements et les communes ne pouvaient exiger de leurs concessionnaires des droits de stationnements autres que ceux expressément stipulés dans les actes de concession.

Par plusieurs arrêts successifs (17 Octobre 1899 — Annales des Chemins de Fer, 1900, 1, page 9 ; 5 Février 1902, D. P. 1902, 1, page 97 ; 27 Février 1905 ; D. P. 1905, 1, page 381), la Chambre civile de la Cour de Cassation a décidé que cette disposition ne s'appliquait qu'aux communes ayant traité soit pour la concession, soit pour la rétrocession de la voie ferrée ; en vertu de cette jurisprudence les communes qui, sans être partie au contrat, avaient leur territoire traversé par une voie ferrée, pouvaient assujettir le concessionnaire à des droits de stationnement sous la seule condition qu'ils soient régulièrement approuvés.

Un tel résultat n'était certainement pas conforme aux intentions du législateur qui avait voulu, par la disposition de l'article 34 de la loi de 1880, éviter que la concession ne fût grevée de charges non prévues à l'origine ; dans certains cas, l'Administration des Travaux Publics, d'accord avec celle de l'Intérieur, prescrivit aux Préfets de ne pas homologuer les tarifs votés à cet effet par les communes (1).

L'article 42 de la loi du 31 Juillet 1913 a tranché la controverse par une disposition ainsi conçue : « un tableau des droits perçus par les communes, pour permis de sta-

(1) Notamment pour le tramway de Vierzon à Graçay, commune de Vierzon — Décision min. 7 juillet 1913.

tionnement et location d'emplacements sur la voie publique au moment de la concession, est annexé à la loi ou au décret déclarant l'utilité publique. Les modifications apportées à ces droits en cours de concession ne sont pas applicables à ladite concession ».

La jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation s'est donc trouvée infirmée et les communes traversées ne peuvent plus modifier le tarif des droits de stationnement pendant toute la durée de la concession.

A l'heure actuelle, de nombreuses lignes de tramways sont remplacées par des services d'autobus ; suivant la doctrine du Conseil d'Etat il s'agit d'une modification du mode de traction des lignes de transport concédées et les nouveaux services d'autobus doivent rester dans le cadre des accords en vigueur, donc continuer à être régis par les textes afférents aux voies ferrées d'intérêt local ; il en résulte que les dispositions édictées par l'article 42 de la loi du 31 Juillet 1913 sont applicables aux services d'autobus de remplacement ; les départements et les communes ne pourront donc percevoir sur les nouvelles voitures en circulation d'autres redevances de stationnement que celles prévues pour les tramways à l'acte de concession primitif.

Les taxes de stationnement ont le caractère de contributions indirectes (C. E. 19 Novembre 1868, D. P. 69-3-17 ; Trib. Conflits, 30 Avril 1898, D. P. 99-3-94 ; Civ., 18 Octobre 1899, D. P. 1900-1-7). Les contestations qui s'élèvent au sujet de leur recouvrement sont donc de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires (C. E., 19 Mai 1865, D. P. 66-3-58).

Un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation (9 Décembre 1885, D. P. 86-1-414) a décidé que l'autorité judiciaire était compétente pour apprécier la légalité des actes (délibérations du Conseil Municipal, arrêtés du Maire

ou du Préfet, décisions ministérielles) en vertu desquels une commune prétend percevoir ou a perçu des droits de stationnement. Mais cette décision semble être restée isolée et, si le Conseil d'Etat déclare irrecevable le recours pour excès de pouvoir contre la décision du Conseil Municipal établissant les taxes, il reconnaît au particulier intéressé la faculté de demander au Préfet la nullité de droit de la délibération du Conseil Municipal qui a institué le tarif, et cela en vertu de l'article 65 de la loi du 5 Avril 1884.

Citons un arrêt du 27 Mars 1931 (Aff. Duron, Leb. p. 386) où le Conseil d'Etat a rejeté la demande du sieur Duron « considérant qu'il n'invoque aucun vice propre de l'arrêté du Préfet de la Haute-Vienne, qui a approuvé la délibération du Conseil Municipal de Saint-Junien portant modification du tarif des droits de place et de stationnement, ni à l'arrêté du Maire de Saint-Junien qui n'a été pris que pour assurer l'exécution de ladite délibération et que, n'ayant pas demandé au Préfet de déclarer la nullité de droit de la délibération dont il s'agit, par application de l'article 65 de la loi du 5 Avril 1884, il n'est pas recevable à en discuter la légalité devant le Conseil d'Etat. »

Par contre, dans l'arrêt du 18 Mai 1928, le sieur Laurens avait demandé au Préfet de prononcer la nullité de droit de la délibération et celui-ci avait refusé de la prononcer. Le Conseil d'Etat a annulé la délibération du Conseil Municipal qui instituait les taxes, l'arrêté du Maire qui tendait à l'application de cette délibération, ainsi que l'arrêté de refus du Préfet. •

Les droits de stationnement étant des taxes assimilées aux impôts indirects, les contestations relatives à leur recouvrement doivent être jugées par le tribunal civil suivant la procédure spéciale prescrite pour les contestations relatives à la perception des droits d'enregistrement (Lois

des 7-11 Septembre 1790, art. 2 ; 5 ventôse an XII, art. 88 ; 22 frimaire an VII, art. 65 ; 27 ventôse an IX, art. 17), c'est-à-dire sur mémoires, sans plaidoirie en premier et dernier ressort. Pour les recouvrer le Maire doit porter la question devant le tribunal civil de telle sorte que le juge de simple police, saisi d'une action en recouvrement, ne peut que se déclarer incompétent (Crim. Cass., 23 Juillet 1927, D. P. 1928-1-53). S'agissant d'une matière civile, la sanction du non paiement de la taxe ne peut que rester civile ; il s'ensuit qu'un Maire ne peut « sans excéder ses pouvoirs sanctionner les contraventions aux dispositions relatives à l'acquittement des droits de stationnement par une mesure d'exécution d'office telle que la mise en fourrière dont l'application n'était justifiée par aucune nécessité urgente » (C. E. Veuve Duvin, 8 Nov. 1932, Gaz. Palais, 27 Décembre 1932 ; dans le même sens, Crim. 11 Juillet 1928, D. H. 1928, 480).

CHAPITRE III

REFUS DES PERMIS DE STATIONNEMENT

Nous avons vu que pour échapper aux sanctions des lois pénales, le stationnement sans motif légitime devait faire l'objet d'un permis de stationnement assorti en principe d'une redevance.

Il se peut que le requérant se heurte au refus de l'autorité compétente ; quels seront alors les recours mis à sa disposition contre les décisions de l'Administration ?

Pendant très longtemps, les refus de permis de stationnement ainsi, du reste, que les refus de permissions de voirie ont été considérés comme des actes discrétionnaires ; dans ces conditions, le recours pour excès de pouvoir n'était pas recevable contre ces décisions.

D'après cette théorie de l'acte discrétionnaire ou encore de l'acte de pure administration, l'occupation et l'usage privatifs de la voie publique constituent non un droit, mais une faveur ; il s'ensuit que nul ne peut exiger la délivrance de l'autorisation qu'il sollicite ; l'autorité administrative chargée de la garde du domaine public, ainsi que de la sûreté et de la facilité de la circulation, a, pour refuser l'autorisation, un pouvoir absolument discrétionnaire.

Cette théorie, unanimement adoptée au lendemain de

la Révolution, avait pour but d'empêcher tout empiétement des tribunaux administratifs sur les attributions de l'Administration active comme la théorie de la séparation des pouvoirs avait pour objet d'éviter l'immixtion des tribunaux judiciaires dans les décisions des administrateurs. Le souvenir des abus commis sous l'Ancien Régime était trop récent pour que ces théories ne fussent pas appliquées avec une grande rigueur.

Un texte est particulièrement significatif à cet égard ; c'est le célèbre rapport de Vivien à l'Assemblée Nationale sur la loi du 3 Mars 1849 : « L'Administration exerce des pouvoirs de natures diverses. Les uns sont entièrement discrétionnaires : ainsi elle fait des nominations aux emplois, *elle accorde des autorisations*, elle ordonne des mesures pour lesquelles les lois et règlements s'en sont entièrement rapportés à sa sagesse et à son impartialité. Les autres sont limités par la loi même qui les a créés. Quand l'Administration exerce une autorité entièrement discrétionnaire, ses décisions peuvent contrarier ceux qui en souffrent ; mais elles ne blessent que des intérêts et ne donnent lieu à aucun recours juridique ».

Les décisions du Conseil d'Etat ont été influencées par cette doctrine pendant tout le cours du siècle dernier et, que ce soit en matière de permis de stationnement ou de permissions de voirie (1), le Conseil d'Etat déclarait que le recours n'était pas recevable à raison de la nature discrétionnaire de l'acte attaqué.

En particulier dans un arrêt du 5 Février 1841 (Férail, S. 41-2-251), le Conseil d'Etat a rejeté le recours, « considérant que la décision du Préfet de Police qui a refusé

(1) En matière de permissions de voirie, voir l'arrêt Bonhomme, C. E., 6 Mars 1885, p. 266.

au sieur Férail l'autorisation de faire stationner ses cabriolets rue Barre-du-Bec est un acte purement administratif qui n'est pas de nature à être déféré au Conseil par la voie contentieuse ».

Dans un arrêt Barthélemy du 19 Mai 1865 (D. P. 66-3-59), le Conseil d'Etat fait encore appel pour rejeter le recours à la théorie de l'acte discrétionnaire, mais on trouve une formule atténuée : « Considérant que le Préfet de la Seine, en refusant au sieur Barthélemy l'autorisation d'augmenter le nombre des voitures de place qu'il fait stationner sur la voie publique, n'a fait qu'user des pouvoirs de police qui ont été conférés à l'autorité municipale par la loi des 16-24 Août 1790, dans l'intérêt de la sûreté et de la commodité de la circulation... »

Cependant, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, la théorie des actes discrétionnaires a été vigoureusement combattue par la doctrine qui répugnait à les voir soustraits à tout contrôle de la légalité.

Certains auteurs (1) admirent le recours pour excès de pouvoir pour incompétence ou vice de forme, le droit des administrés étant lésé toutes les fois qu'un administrateur se permet à leur égard un acte qu'il n'est pas autorisé à faire, et l'omission ou la violation des formes les privant d'une garantie établie en leur faveur ; d'où il résulte la lésion d'un droit et non d'un simple intérêt.

Cependant il était difficile d'admettre le recours en ces matières et de le déclarer irrecevable quand l'examen du détournement de pouvoir était réclamé. On voit donc les formules des divers arrêts du Conseil d'Etat se modifier

(1) Serrigny, *Traité de la Juridiction administrative*, 2^e édit., t. I, p. 39 et sq. Ducrocq, 7^e édit., t. II, pp. 29 et 35.

peu à peu ; l'évolution est surtout sensible en matière de permissions de voirie (1), l'abondance des espèces due au développement des distributions de gaz et d'électricité provoquant une succession de décisions du Conseil d'Etat (notamment C. E., Cie Générale du Gaz, 26 Décembre 1891, p. 827, et Electricité de Neuilly, 27 Mars 1903, p. 273).

En matière de permis de stationnement, nous trouvons pour la première fois en 1908 une annulation d'une décision de refus ; l'arrêt rendu par la Haute Assemblée Administrative le 13 Mars 1908 (Sté de Vidanges, p. 259) se réfère à une demande d'autorisation de stationnement sur un fleuve navigable sollicitée par une Société de vidanges. L'ingénieur des Ponts et Chaussées ayant refusé l'autorisation, motif pris de ce que le fonctionnement de l'usine à desservir ne présentait pas toutes garanties au point de vue de la salubrité, le Conseil d'Etat déclara le recours recevable et prononça l'annulation « attendu que les Ingénieurs ne peuvent se fonder, pour refuser les autorisations qui leur sont demandées, sur des motifs étrangers à l'intérêt de la navigation ». Par cet arrêt, le Conseil d'Etat a admis le recours fondé sur le détournement de pouvoirs contre les décisions portant refus d'autorisation.

Cet arrêt fut le point de départ d'une nouvelle doctrine qui fut, du reste, immédiatement appliquée aux refus de permissions de voirie. Le Conseil d'Etat reconnaît depuis lors aux intéressés, sinon un droit à l'obtention des autorisations, du moins une égale « aptitude » ; il examine de plus en plus attentivement les motifs qui ont conduit l'Administration ; il scrute de plus en plus

(1) Voir l'étude très complète de M. le Professeur A. Mestre sur le refus de permissions de voirie (Revue des Concessions, 1924, tirage à part).

profondément ces mobiles ; dès lors, ses arrêts ne font plus seulement appel à la notion étroite de police de la voie empruntée, mais à la satisfaction de l'intérêt général, but qui doit être poursuivi par l'Administration dans l'accomplissement de ses actes.

A l'heure actuelle, le recours pour excès de pouvoir est accueilli dans toute son étendue contre les refus de permis de stationnement et le Conseil d'Etat ne manque pas de rechercher si l'Administration a bien apprécié l'intérêt général.

La formule se trouve très nettement établie dans un arrêt de rejet du 3 Juin 1932 (Dulaurens-Prétecille, D. P. 1932-3-56). L'espèce était la suivante : Un particulier, M. Dulaurens-Prétecille, propriétaire d'une roulotte automobile dont il se servait pour faire du tourisme pendant la belle saison, était arrivé à Bayonne et avait demandé à la Mairie qu'on lui assignât un lieu de stationnement. On lui en indiqua un à titre provisoire et sous réserve de l'appréciation du Maire ; mais le lendemain, le Maire, puis le Commissaire de police, l'invitèrent à déguerpir. A une demande écrite présentée par M. Dulaurens, le Maire de Bayonne répondit que « le stationnement d'un véhicule de ce genre sur les places et voies publiques... était impossible ». Cette décision ayant été déférée pour excès de pouvoir, le recours a été examiné au fond par le Conseil d'Etat (1) et rejeté « considérant que le Maire, en rejetant la demande du requérant qui tendait à obtenir l'autorisation de laisser séjourner sur une des rues ou places de Bayonne son véhicule à destination d'habitation, n'a fait qu'user des pouvoirs de police sur les voies publi-

(1) Voir les conclusions du Commissaire du Gouvernement Detton au D. P., 1932-3-54.

ques qu'il tient des articles 97 et 98 de la loi du 5 Avril 1884 ; que le sieur Dulaurens n'établit pas d'ailleurs que le Maire lui ait opposé ce refus pour des motifs étrangers à *l'intérêt général*. »

Ainsi, même dans un cas où il était bien difficile de regarder le stationnement comme un prolongement de la liberté d'aller et de venir, puisqu'il s'agissait d'un véhicule où plusieurs personnes étaient appelées à vivre et habiter, le Conseil d'Etat a tenu à rappeler que le détournement de pouvoirs aurait été caractérisé si le requérant avait établi que l'Administration n'avait pas été guidée par le souci de l'intérêt général.

En matière de voitures de place, nous trouvons une série d'arrêts récents annulant pour détournement de pouvoirs des décisions de refus édictées par le souci de protéger certains loueurs de voitures (C. E., 10 Février 1928, Cie Pyrénéenne de Transports par taxis, Leb., 1928, p. 204) (1), les maîtres cochers et chauffeurs de taxis de la Ville (C. E., 6 Décembre 1929, German et Audibert, Leb.,

(1) A noter que cette annulation a été prononcée non pas sur recours pour excès de pouvoir, mais sur recours en appréciation de légalité. Le tribunal de simple police de Bayonne, saisi d'une contravention commise par la C^{ie} Pyrénéenne qui avait refusé de s'incliner, avait cru devoir surseoir à statuer jusqu'à la décision du Conseil d'Etat ; un délai avait donc été imparti à l'intéressée pour saisir le Haut Tribunal Administratif. Bien qu'en pareille matière le juge de simple police doive obligatoirement statuer sur l'exception d'illégalité soulevée devant lui (Conclusions du Conseiller Bourdon, aff. Gautrand, Cass. Crim., D. P. 1931-1-33), le Conseil d'Etat a pris l'habitude, devant les hésitations des tribunaux de simple police, d'accueillir ces recours ; l'effet de l'arrêt rendu sur recours en appréciation de validité était autrefois considéré comme se limitant aux parties en cause ; depuis l'arrêt Gautrand, il y a lieu de décider que la décision du Conseil d'Etat est opposable à tous. (Voir sur cette question notre article paru dans la Revue de l'Union des Voies Ferrées et des Transports automobiles, août 1933).

1929, p. 1077), certaines catégories de loueurs (C. E., 22 Février 1933, Fouenard, *Annales Chemins de Fer*, 1933, p. 115). On y retrouve la même formule : la limitation du nombre des permis de stationnement des voitures de place ne peut être admise que pour des considérations tirées de l'intérêt général, de la facilité et de la commodité de la circulation sur la voie publique.

Le refus injustifié de permis de stationnement ouvre en outre au requérant lésé un droit à indemnité ; c'est ce qu'à décidé le Conseil d'Etat dans l'espèce suivante :

Un sieur Rabé avait demandé au Maire de Cannes un permis de stationnement pour voitures de place. Sur refus du Maire, Rabé introduisit un recours au Conseil d'Etat qui annula la décision municipale comme entachée d'excès de pouvoir (C. E. 8 Juin 1917, *Leb.* p. 446). A la suite de cette décision, le sieur Rabé introduisit un nouveau recours, cette fois par la voie du contentieux de pleine juridiction, pour demander à la Ville de Cannes une indemnité pour préjudice subi à raison du refus de permis illégalement opposé. Le Conseil d'Etat accueillit la demande du sieur Rabé et, par un nouvel arrêt, lui accorda une indemnité de 1.000 frs (C. E., 14 Janvier 1921, *Leb.* p. 48).

Cette jurisprudence a été confirmée dans l'affaire German et Audibert précitée, où le Conseil d'Etat a accordé une indemnité aux requérants « considérant que la décision du Maire de Nice refusant d'allouer au sieur German un nouveau permis de stationnement était entachée de détournements de pouvoir et qu'il est établi que les requérants ont, de ce fait, éprouvé un préjudice ».

A la vérité, il n'est pas rigoureusement exact de dire que le Conseil d'Etat a attendu le début de ce siècle pour

accueillir pour détournement de pouvoir les pourvois formés contre le refus des permis de stationnement, mais il a été amené à le faire d'une manière accessoire et détournée non pas à propos de demandes individuelles, mais d'arrêtés généraux pris par les autorités en vue d'interdire d'une manière générale certains services de transports en commun.

C'est qu'en effet, le refus général du permis de stationnement peut être un moyen pour l'Administration d'intervenir dans la concurrence des entreprises et d'assurer à certaines une protection efficace. On sait que l'article 115 de la loi du 5 Avril 1884 prévoit expressément que les communes peuvent accorder la concession à titre exclusif des grands services municipaux. Nul doute que le service des transports soit un grand service municipal. Beaucoup de communes ont donc usé de cette faculté pour concéder le droit exclusif de stationnement à l'intérieur de l'agglomération.

Pour assurer l'exécution des accords passés par les communes, les Maires ont été tout naturellement amenés à faire usage de leurs pouvoirs de police pour prendre des arrêtés rappelant que le stationnement des voitures publiques était interdit sans permis spécial, celui-ci étant ensuite toujours refusé.

Dans une première période, le Conseil d'Etat a appliqué avec une très grande rigueur la théorie de la dualité des personnes administratives et il n'a pas admis que le Maire se servit de ses pouvoirs de police pour assurer le respect des engagements contractuels signés par lui comme représentant de la commune.

C'est ainsi qu'un arrêt Bouchardon du 2 Août 1870 (D. P. 1872-3-27) a annulé des arrêtés des Maires de Neuville

et Fontaines qui interdisaient aux véhicules de transports en commun de stationner, prendre et déposer des voyageurs sur le territoire de ces communes « considérant que, aux termes de l'article 3, titre 2, de la loi des 16-24 Août 1790 et de l'article 11 de la loi du 18 Juillet 1837, les Maires règlent par des arrêtés tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur la voie publique ; que, en vertu de cette attribution, ils peuvent limiter, dans l'intérêt général, le nombre des entreprises de voitures publiques ; mais qu'il est reconnu par notre Ministre de l'Intérieur et par les Maires des Communes que les arrêtés attaqués ont eu pour but unique d'assurer l'exécution de deux traités en date des 15 Novembre et 24 Décembre 1860 portant concession à la Cie Lyonnaise du droit exclusif de faire stationner sur la voie publique, dans toute l'étendue du territoire de ces communes, pour prendre ou déposer des voyageurs, des voitures en destination ou en provenance des localités desservies par cette Compagnie ».

Par contre, la Cour de Cassation avait reconnu à plusieurs reprises le droit pour l'autorité administrative de prendre des arrêtés défendant à tous entrepreneurs de voitures autres que les entrepreneurs autorisés à cet effet, de s'arrêter et de stationner sur la voie publique pour prendre ou déposer des voyageurs (Crim. 3 Septembre 1831, DP. 1831-1-319 ; 4 Mars 1836, DP. 1836-1-188 ; 20 Octobre 1841, DP. 1842-1-100 ; Cass. Rennes, Aujouvin, 24 Février 1858, DP. 1858-1-256).

Il était cependant contradictoire de laisser accorder des concessions à titre exclusif de transports et de ne pas laisser à l'Administration les moyens de faire respecter les engagements pris. La question se posa à nouveau devant le Conseil d'Etat en 1888. Un entrepreneur s'étant

vu opposer un refus d'autorisation par le Préfet de Police de Paris déféra cette décision au Conseil d'Etat, alléguant que l'arrêté avait été pris dans l'intérêt de la Cie des Omnibus qui avait obtenu le monopole des transports en 1860, et qu'ayant donc été édicté dans un but autre que celui en vue duquel le Préfet de Police avait reçu le droit de régler la circulation des voitures, il devait être annulé pour détournement de pouvoirs.

L'arrêt fut rendu le 7 Décembre 1888 (Ponthas, D. P. 1890-3-9) ; la nécessité amenait le Conseil d'Etat à reconnaître la validité de l'arrêté du Préfet de Police ; mais la légalité de la protection directe du concessionnaire titulaire d'un droit exclusif au moyen des pouvoirs de police n'est pas encore purement et simplement admise ; cela résulte bien des conclusions du Commissaire du Gouvernement Gauvain qui déclarait : « De ce que le refus opposé au sieur Ponthas profite à la Cie Générale des Omnibus, il ne résulte pas nécessairement qu'il ait eu pour but de lui profiter, qu'en s'y déterminant, le Préfet ait obéi à des considérations autres que celles qui doivent le préoccuper, qu'il ait fait, en un mot, autre chose que de la police. Si, dans l'espèce, l'intérêt du bon ordre, de la circulation et de la sûreté publique exige que le nombre de voitures soit limité, cette limitation ne profitera-t-elle pas nécessairement aux entreprises déjà autorisées ? N'est-ce pas là un résultat absolument inévitable et qu'aucun pouvoir ne pourrait empêcher ?.... Vous ne pourriez annuler l'arrêté attaqué pour détournement de pouvoirs que si le détournement était établi et s'il résultait, soit des termes mêmes de l'acte, soit de l'aveu de son auteur, soit des indiscretions du dossier, soit des circonstances. Or l'arrêté, nous l'avons vu tout à l'heure, est uniquement fondé sur l'intérêt général ».

Suivant les conclusions du Commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat reconnut que « la décision avait été prise dans l'intérêt du bon ordre, de la circulation et de la sûreté publique et qu'en conséquence, le Préfet de Police avait agi dans l'exercice et dans les limites des pouvoirs qu'il tenait des lois des 16-24 Août 1790 et de l'arrêté des Consuls du 12 Messidor an VIII. »

Ainsi le Conseil d'Etat n'a validé le refus du Préfet de Police que parce que l'intérêt du concessionnaire se trouvait concorder avec l'intérêt général.

Mais une fois dégagée cette notion *d'intérêt général*, le Conseil d'Etat ne devait pas s'arrêter à mi-chemin ; c'est qu'en effet le début de ce siècle a été marqué par le développement considérable des services publics d'ordre économique ; l'aspiration des masses au confort, à l'hygiène, à la sécurité a eu pour conséquence la multiplication des distributions d'eau, de gaz et d'électricité ainsi que des moyens de transports en commun ; les services rendus par ces entreprises ont été peu à peu considérés comme indispensables, la vie générale du pays pouvant se trouver atteinte par leur fonctionnement défectueux ; dès lors la stabilité des grands services publics s'impose.

Or, la satisfaction des intérêts du public est assurée le plus généralement par le procédé de la concession, plus exceptionnellement par celui de la régie ; il devient donc naturel de considérer que l'intérêt du concessionnaire ou du régisseur s'identifie avec l'intérêt général. Celui-ci étant le but que doit poursuivre toute Administration, cette dernière pourra user de ses pouvoirs de police pour protéger le concessionnaire ou le régisseur contre la concurrence.

C'est à cette solution que s'est rallié le Conseil d'Etat

dans deux arrêts récents des 29 Janvier 1932 (Sté des Autobus Antibois c/ Maire de Cannes — S. 1932-3-65) et 28 Octobre 1932 (Sté des Chemins de Fer et Tramways du Var et du Gard c/ Maire de Toulon — Revue des Concessions Janvier 1933).

Ces deux arrêts reconnaissent au Maire le droit de refuser aux entrepreneurs libres les permis de stationnement qui leur permettraient de détourner tout ou partie du trafic sur les parcours desservis par le concessionnaire :

« Considérant, déclare l'arrêt des Tramways du Var et du Gard, que, en ce qui concerne les entreprises de transport en commun reliant plusieurs communes entre elles, il appartenait au Maire de leur interdire d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec le concessionnaire des transports en commun dans ladite agglomération et qu'il était en droit, dans l'intérêt de la commodité de la circulation et de la sécurité des voies publiques, de prescrire des itinéraires spéciaux pour la traversée de la Ville, d'interdire la montée ou la descente des voyageurs en dehors du ou des points où il estimerait que la circulation ne subirait de ce fait aucun inconvénient appréciable et d'une façon générale d'aménager dans la commune, au mieux de l'intérêt public, les conditions de circulation des voitures de transport en commun... »

Cet arrêt, rendu en matière de services intercommunaux, dans leur passage dans l'agglomération, s'applique a fortiori aux services fonctionnant uniquement à l'intérieur de l'agglomération ; il permet de mesurer le chemin parcouru depuis les arrêts Bouchardon et Ponthas ; dans les deux espèces des Autobus Antibois et de la Sté Tramways du Var et du Gard il ne s'agissait plus pour l'auto-

rité concédante de faire respecter un droit exclusif que le concessionnaire tenait de son contrat, mais de protéger un concessionnaire de tramways dont la convention ne contenait explicitement aucune clause d'exclusivité (1).

Quelles sont les raisons qui ont amené un tel revirement de la jurisprudence administrative ?

En premier lieu, comme nous l'indiquions ci-dessus, l'activité du concessionnaire est au service de l'intérêt public. S'il est en droit de compter sur une rémunération équitable, sa préoccupation première doit être d'assurer le service dont il est chargé ; celui-ci est défini par une convention et un cahier des charges auxquels il ne peut se soustraire et tout manquement à ses obligations peut être l'objet de sanctions dont la plus grave peut aller jusqu'à la déchéance.

L'ensemble des services qu'il est tenu d'assurer forme un tout et ses horaires doivent être respectés, que ce soit aux heures de pointe rémunératrices ou aux heures creuses génératrices de déficit, que ses immobilisations ou frais généraux soient en rapport ou non avec les recettes effectuées dans les régions à desservir ; enfin, il est maintes fois obligé par le pouvoir concédant d'effectuer ses prestations au-dessous du prix de revient par exemple en cas de tarifs ouvriers.

Au contraire l'action du pouvoir concédant sur le permissionnaire est beaucoup moins étendue ; celui-ci peut choisir les parcours et les services rémunérateurs et dans la concurrence qu'il fera au service concédé il pourra « écrémer » le trafic, ne laissant au concessionnaire que la charge des services déficitaires qu'il se refusera à assurer.

(1) Voir la critique de cette solution au D. P. 1932-3-61. Note de M. Blaevoet.

La lutte sera donc inégale, d'autant plus inégale que les services concédés supportent des charges auxquelles échappe l'industrie libre (avantages spéciaux accordés au personnel, retraites, participation à l'entretien de la voie publique, tarifs électoraux etc...). Le résultat d'une telle lutte sera la ruine du service d'intérêt général que les entrepreneurs libres s'avéreraient ensuite impuissants à remplacer (1).

Au surplus, à la suite du bouleversement apporté par la guerre à l'économie des contrats de concession de transports, pouvoirs concédants et concessionnaires ont été amenés à transformer leurs accords par des stipulations qui les rapprochent plus ou moins de la régie intéressée ; rares sont les Compagnies qui exploitent encore à leurs risques et périls suivant les conventions d'avant-guerre ; les administrations ont donc à tous points de vue le plus grand intérêt à assurer la viabilité et la stabilité des exploitations qu'ils ont concédées.

Ce sont ces considérations qui ont amené le Conseil d'Etat, suivant l'expression de M. le Commissaire du Gouvernement Josse, à reconnaître que « le concédant peut venir en aide de la façon la plus efficace à son conces-

(1) Cette idée nous semble avoir été insuffisamment mise en lumière dans la plupart des controverses auxquelles a donné lieu la lutte du rail et de la route. Il suffit du détournement d'une très faible part du trafic, 10 % par exemple, pour provoquer le déséquilibre financier d'une concession de transport par voie ferrée et pour la conduire à la ruine ; mais sa destruction une fois réalisée, il sera impossible à l'entreprise automobile qui l'a provoquée d'assurer les 90 % du trafic restant, de sorte qu'il y aura eu destruction de richesses avec une régression dans la satisfaction de l'intérêt public ; il faudra alors reconstruire sur des ruines ; en vérité c'est par la seule coordination des différents moyens de transports que l'on peut arriver à un résultat satisfaisant et rationnel. Voir sur cette question le remarquable rapport fait par M. Josse à la session de 1933 du Conseil National Economique.

sionnaire. Il peut, par une réglementation de police — *réglementation légale, puisque la protection d'un service public existant est au premier chef une considération d'intérêt général* — atténuer sinon supprimer les effets de la concurrence (1).

Par ailleurs une idée nouvelle commence à se faire jour : l'exploitation du domaine public dans le sens le plus favorable à l'intérêt général ; comme nous l'avons déjà indiqué, la conception du domaine public, *res nullius*, a fait place à la conception du domaine susceptible de propriété de la part des collectivités administratives auxquelles il est dévolu ; la conséquence nécessaire en est que celles-ci doivent gérer cette richesse collective au mieux de l'intérêt général par les opérations administratives qu'elles ont à leur disposition ; dès lors « police et gestion n'apparaissent plus comme des notions antinomiques, mais comme des qualifications d'une même autorité (2) ». L'arrêt Laurens dira, en effet : « il appartient au Maire de réglementer les conditions d'usage du domaine public ». L'arrêt des Autobus Antibois confirmera : « le Maire est en droit d'une façon générale d'aménager dans l'intérêt de la commune, au mieux de l'intérêt public, les conditions de circulation des voitures de transport ».

D'où cette conséquence en matière de refus de permis de stationnement pour entreprises de transports en commun : « Du point de vue de la domanialité, l'autorisation peut être refusée toutes les fois que le besoin auquel le service envisagé se propose de satisfaire est déjà suffi-

(1) A défaut de protection, le refus du pouvoir concédant de procéder « à une orientation nouvelle à donner à la concession » aurait comme sanction la condamnation à des dommages-intérêts (C. E. 9 Décembre 1932, Tramways de Cherbourg — S. 1933-3-9).

(2) Sirey 1932-3-67, note signée P. L.

samment satisfait par les services existants, toutes les fois, en un mot, que la création du nouveau service ne serait pas justifiée par la bonne exploitation du domaine public. Par services existants, par domaine public, il ne faut pas entendre uniquement les services automobiles, les routes et les chemins, mais l'ensemble des moyens de transport mis à la disposition du public, l'ensemble des dépendances du domaine au nombre desquels figurent notamment l'assiette des voies ferrées et les voies fluviales. L'exploitation du domaine public doit, en effet, être envisagée dans son ensemble de manière à permettre la satisfaction la plus complète des intérêts en présence aux moindres frais pour la collectivité. Les considérations financières ne doivent pas être exclues de cette appréciation, car elles sont un élément essentiel de l'exploitation du domaine. Par exploitation on doit entendre, en effet, un aménagement qu'il faut réaliser dans les conditions les plus rationnelles eu égard aux besoins à pourvoir.

L'autorisation ne saurait donc être refusée à un service répondant à un besoin auquel il n'est pas encore pourvu. Elle peut l'être, au contraire, si la région ou la localité que le service se propose de desservir est déjà pourvue de moyens de transports suffisant à ces besoins, que ces moyens consistent en chemins de fer d'intérêt général ou local, tramways ou en services automobiles exploités en régie, en concession ou même sous un régime d'autorisation ». (Note Pierre Laroque sous arrêt Mironneau du C. E. 13 Janvier 1933 — S. 1933-3-44).

Cette tendance de la jurisprudence administrative de rechercher et d'approuver les solutions qui tendent à une meilleure utilisation du domaine se retrouvent nettement dans un arrêt du Conseil d'Etat du 26 Juin 1931 (Cham-

bre Syndicale des propriétaires d'autocars, S. 1932-3-68)

L'espèce était la suivante : la Société de Transports en Commun de la Région Parisienne est autorisée par les dispositions combinées de sa convention et de son cahier des charges à établir sous la dénomination de « services spéciaux » en dehors des lignes de service normal certains transports en commun dont les recettes et les dépenses figurent au même titre que toutes autres au compte d'exploitation prévu par l'article 22 de la convention, mais qui demeurent facultatifs et ne sont pas soumis au régime général de la concession. La Société des Transports en Commun de la Région Parisienne ayant joui en faveur de ses services spéciaux d'une tolérance systématique de l'Administration, la Chambre Syndicale des loueurs d'autocars attaqua la ville de Paris en dommages-intérêts. Le Conseil d'Etat reconnaît leur demande fondée (un franc de dommages-intérêts et condamnation de la Ville au dépens), pour le motif que la Société des Transports en Commun de la Région Parisienne avait profité d'avantages particuliers qui, non seulement n'avaient pas été autorisés par le Préfet, mais encore étaient contraires à ses instructions et présentaient un caractère abusif ; mais par un considérant de principe, le Conseil d'Etat a décidé « qu'il appartenait à l'Administration d'accorder des facilités particulières, notamment en ce qui concerne le stationnement sur la voie publique, aux services spéciaux qu'elle estime, à raison de leur destination et des conditions de leur fonctionnement, constituer un complément utile du service concédé ». C'est encore le souci de la meilleure utilisation du domaine public en faveur de l'intérêt général qui a guidé le Conseil d'Etat dans cette décision.

A ces pouvoirs de l'autorité concédante — nous dirons

même à ces devoirs, car la protection du concessionnaire vis-à-vis de la concurrence n'est qu'un aspect de l'aide que tout pouvoir concédant doit à son concessionnaire pour assurer la viabilité et la continuité du service en contre partie des prérogatives qu'il possède et des exigences qu'il peut formuler — le Conseil d'Etat a assigné certaines limites.

Tout d'abord, confirmant sa répugnance pour les prohibitions intégrales et permanentes, il n'admet pas qu'un arrêté réglementaire puisse décider que toute demande de permis de stationnement sera à l'avenir rejetée sans examen ; c'est ce qu'avait fait le Maire de Toulon dans son arrêté du 12 Décembre 1929 en prohibant pour l'avenir toute nouvelle demande « de stationnement ou de circulation » émanant d'un entrepreneur de transports. Le Conseil d'Etat (Arrêt du 28 Octobre 1932 précité) n'a pas manqué d'annuler cette prescription « considérant... que les dispositions attaquées de l'arrêté du Maire de Toulon ont pour effet d'interdire à l'avenir la présentation de toute demande d'autorisation de transports en commun, quels que soient l'époque, les itinéraires, les besoins et les circonstances de la circulation ; que par le caractère général, absolu et permanent de cette interdiction, le Maire a excédé les pouvoirs qu'il tient de la loi de 1884 » ; c'est la confirmation de sa doctrine, constante en matière de permission de voirie, et d'après laquelle il exige de l'Administration l'examen attentif et scrupuleux des motifs d'intérêt général qui peuvent s'opposer à l'octroi de l'autorisation sollicitée (1).

(1) C^{ie} des Tramways de l'Est Parisien, C. E., 11 Avril 1913, S. 1914-3-113 — C^{ie} du Bourbonnais, C. E., 4 Février 1921 et 4 Août 1922, D. P. 1922-3-57.

Par ailleurs, il résulte des deux arrêts précités des 29 Janvier et 28 Octobre 1932 que le Maire ne pouvait refuser à des entreprises de transports en commun interurbaines au moins un point d'arrêt ou de stationnement « une pareille prohibition ayant pour effet, dans les circonstances de l'espèce (arrêt de Cannes), d'interdire d'une façon absolue le service des transports en commun automobiles entre ladite ville et les autres communes ». Mais s'il existait déjà un service public organisé par la commune et assurant ces transports, la prohibition ne serait plus absolue et il appartiendrait au Maire de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser la concurrence occasionnée par les entrepreneurs libres au service public qu'il aurait organisé.

Toutefois, il ne pourrait se servir de ses pouvoirs de police pour régler une question de concurrence faite par des services automobiles libres à une concession départementale. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat en annulant les arrêtés des Maires des Communes d'Annemasse, de Saint-Jeoire-en-Faucigny, et de Vinz-en-Sallaz qui avaient refusé des permis de stationnement dans un rayon de 200 mètres autour des gares, stations ou arrêts de la Cie des Chemins de Fer Economiques du Nord (C. E., 16 Juin 1933, Ramel, Annales des Chemins de Fer, 1933, p. 200). « Considérant, déclare le Conseil d'Etat, que, par lesdits arrêtés, les Maires..... se sont proposés de régler une question de concurrence entre l'entreprise privée des sieurs Ramel et le service concédé par le Département à la Cie des Chemins de Fer économiques du Nord ; que cette question ne rentrait pas dans les attributions des Maires des Communes traversées par les automobiles des sieurs Ramel et qu'il ne pouvait appartenir qu'à l'auto-

rité supérieure de la régler... » Ainsi le Conseil d'Etat refuse aux Maires la faculté de s'immiscer dans une affaire de concurrence de services dont l'un est concédé par le Département, mais reconnaît implicitement au Préfet — que seul peut viser dans l'espèce l'expression : autorité supérieure — le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la coordination des moyens de transport au mieux de l'intérêt général.

Une solution contraire nous paraîtrait logique s'il ne s'agissait pas d'une ligne suburbaine concédée par le département, mais par la commune, comme cela arrive fréquemment pour les tramways ; c'est ce qu'a compris le Maire de Cherbourg qui, à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 9 Décembre 1932, a rendu un arrêté spécifiant que « les services publics interurbains de transport en commun ne pourront assurer aucun trafic intérieur local pouvant intéresser le réseau concédé à la Cie des Tramways de Cherbourg et que toute autorisation de stationnement ou d'arrêt sur le territoire de la Ville de Cherbourg sera subordonnée à l'engagement préalable de l'entreprise de transport de n'effectuer aucun trafic de voyageurs dans la zone tant urbaine que suburbaine des lignes concédées à la Cie des Tamways de Cherbourg ».

Ainsi l'évolution de la jurisprudence administrative en matière de refus de permis de stationnement a été considérable. Parti au lendemain de la Révolution de la théorie de l'acte discrétionnaire qui le conduisait à déclarer irrecevable le recours pour excès de pouvoir contre la décision de refus de permis de stationnement, le Conseil d'Etat a été amené à l'admettre pour incompétence ou vice de forme en même temps qu'il examinait au fond les arrêtés de police généraux interdisant le stationnement des véhi-

cules de transport en commun ou celui des voitures de place. Le détournement de pouvoirs a été alors reconnu chaque fois que l'autorité de police usait de ses prérogatives dans un intérêt autre que celui de la commodité de la circulation de la voie empruntée ; nul doute qu'il n'y faille ajouter le cas où l'impétrant refuserait de payer la redevance légalement établie ; puis la notion d'intérêt général s'est développée comme étant la fin que doit poursuivre l'Administration dans l'exercice de ses fonctions ; elle a permis au Conseil d'Etat des solutions hardies qui contribuent à faire du refus de permis de stationnement un instrument de l'exploitation rationnelle et productive du domaine public.

CHAPITRE IV

RETRAIT DES PERMIS DE STATIONNEMENT

De principe général, toutes les occupations du domaine public par les particuliers sont précaires et révocables ; il paraît donc naturel qu'au regard des permis de stationnement le retrait ne puisse être astreint à des conditions plus sévères que le refus ; cependant, en fait et en droit, le titulaire du permis a une situation toute différente de celle du pétitionnaire ; en fait parce qu'il a procédé à des achats de matériel à la suite de l'obtention du permis ; en droit, parce qu'il se trouve placé dans une situation juridique particulière, génératrice pour lui de certaines prérogatives.

Nous n'avons trouvé en matière de retrait de permis de stationnement qu'une jurisprudence peu abondante ; mais, comme nous l'avons déjà indiqué le permis de stationnement a beaucoup plus le caractère d'une autorisation de police que la permission de voirie, cette dernière représentant, selon l'expression même de M. Trotabas, une évolution plus avancée des utilisations privatives que le permis de stationnement.

Dans ces conditions les solutions jurisprudentielles données aux litiges intéressant les retraits des permissions de voirie s'appliquent au retrait des permis de stationnement, sous cette réserve que l'intérêt de la circulation de

la voie empruntée justifiera plus facilement une décision de retrait du permis pour véhicules.

Pendant longtemps la jurisprudence administrative, faisant état de ces considérations, a protégé d'une manière rigoureuse les intérêts des particuliers contre les décisions de retrait prononcées par l'Administration ; répugnant à priver les titulaires d'autorisations des avantages qui leur avaient été consentis, elle en était arrivée à assurer la pérennité de leurs occupations sur le domaine public.

Bien entendu, le Conseil d'Etat a évolué en cette matière dans une voie parallèle à celle qu'il a suivie pour les refus d'autorisations ; cependant, en raison même de la situation du permissionnaire comparée à celle de l'impétrant, un certain décalage s'est manifesté dans l'évolution des décisions, de sorte que la jurisprudence du retrait s'est trouvée, à une date donnée, plus rigoureuse que celle du refus et que les deux tendances ne se sont rejointes que tout récemment.

Longtemps le Conseil d'Etat n'a voulu reconnaître la validité des retraits d'autorisations que pour des motifs fondés sur l'intérêt de la voie empruntée (6 Déc. 1855, *Gaz de la Guillotière*, p. 715 — 29 Nov. 1878, *Dehaynin* p. 960 — 19 Mars 1880, *Cie Centrale*, p. 334).

Postérieurement se dégagea un nouveau cas : l'incompatibilité de l'existence d'une permission de voirie avec des engagements antérieurs de la commune. En effet, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, les services publics d'éclairage ayant pris une grande extension, les communes ont été amenées à accorder à leurs concessionnaires le droit exclusif de pose de canalisations sur ou sous les voies publiques.

Malgré ces accords, certaines autorités concédantes

avaient cru pouvoir délivrer des permissions de voirie dont les titulaires faisaient concurrence au concessionnaire. Le Conseil d'Etat n'ayant pas admis ces infractions et ayant par ailleurs instauré une jurisprudence toute particulière pour réserver, sous certaines conditions, au concessionnaire gazier titulaire d'un droit exclusif, la fourniture de l'éclairage électrique, les pouvoirs concédants se sont trouvés dans l'alternative soit de verser au concessionnaire des indemnités importantes, soit de supprimer les permissions imprudemment accordées.

Pour éviter aux communes de se trouver dans une impasse, le Conseil d'Etat a admis le retrait des permissions octroyées en dépit d'engagements contractés antérieurement. (Arrêt Colette, 10 Juillet 1896, S-98-3-393 ; Arrêt Pecard, 27 Déc. 1901, S-02-3-93 et arrêt Goré, 6 Juin 1902, S-03-3-65).

Tout naturellement, l'inexécution par le permissionnaire des conditions légales imposées lors de l'octroi de l'autorisation a été considérée comme une cause légitime de retrait (4 Avril 1919, Després, p.348).

Aussi M. le Professeur Achille Mestre pouvait-il écrire, en 1923, comme conclusion à son article sur la révocation des permissions de voirie (Revue des Concessions, Janvier 1923, page 34) :

« Les permissions de voirie régulièrement accordées « sont pratiquement irrévocables, sauf pour les motifs suivants : inexécution des conditions, intérêts de la viabilité et de la conservation de la voie, réalisation de travaux publics, exécution d'une décision de justice ».

Mais depuis lors, la jurisprudence administrative a franchi une nouvelle étape en admettant comme légal le motif de retrait tiré de *l'intérêt général*, ce qui a pour conséquence de reculer à nouveau, au détriment des par-

ticuliers, la ligne de précarité en deça de laquelle les retraits d'autorisations peuvent être prononcés.

C'est la notion de la meilleure utilisation du domaine public qui a conduit le Conseil d'Etat dans cette voie.

Le premier arrêt qui contient cette formule est, à notre connaissance, une décision du Conseil d'Etat en date du 20 Mai 1927 (Leb. p. 581). Les circonstances étaient les suivantes :

Un sieur Fabre avait été autorisé à occuper une parcelle du domaine maritime en vue d'y installer, à titre d'entreprise privée, une base d'hydravions ; en 1920, l'autorisation a été retirée et le service de l'aéronautique a pris possession des ouvrages construits par Fabre en vue de les utiliser pour son compte. Le Conseil d'Etat a décidé que le retrait prononcé était légal et il a refusé toute indemnité, « considérant que si l'Administration s'est abstenue de contraindre le requérant à effectuer la démolition de l'ouvrage, il n'en demeure pas moins que ledit ouvrage était construit sur le domaine public dont il était devenu une dépendance et qu'il ne pouvait, par suite, faire l'objet d'un droit privatif au profit du Sieur Fabre ; dès lors son utilisation par l'Administration, *en vue d'un service d'intérêt général*, ne saurait ouvrir un droit à indemnité au requérant ».

La confirmation de ces nouvelles tendances se retrouve dans un arrêt du 6 Mai 1933 (Taillandier-S.-1932-3-65). En Septembre 1922, une demoiselle Taillandier avait obtenu, à titre précaire et révocable, l'autorisation d'installer sur le terrain militaire situé sur la colline de Notre-Dame de la Garde, à Marseille, une baraque où elle tenait un petit commerce.

Le 23 Février 1924, l'autorité militaire prononçait le retrait de cette autorisation et, devant le refus de la demois-

selle Taillandier de quitter les lieux, elle faisait procéder à son expulsion le 20 Mai suivant. Sur décision de rejet du Ministre de la Guerre, la demoiselle Taillandier s'adressa au Conseil d'Etat pour obtenir une indemnité.

La réclamante n'a pas obtenu gain de cause pour le motif qu'il ne résultait pas des pièces versées au dossier « que la décision portant retrait de l'autorisation d'occupation temporaire accordée à la demoiselle Taillandier sur le domaine public militaire, pour l'établissement d'une baraque à titre précaire et révocable, ait été prise pour des motifs autres que ceux tirés de *l'intérêt général* ». Il n'était pourtant pas douteux que l'autorité militaire avait retiré toutes les permissions pour affermer l'ensemble des terrains disponibles au recteur de la Basilique de La Garde. Le Conseil d'Etat a donc reconnu que le regroupement des autorisations, aboutissant à une meilleure utilisation du domaine, constituait un motif d'intérêt général suffisant, même si ce regroupement avait pour but certain une augmentation du produit des redevances.

Depuis lors, cette reconnaissance de l'intérêt général légitimant le retrait des permissions de stationnement et d'occupation a été, à nouveau, affirmée dans deux décisions du Conseil d'Etat des 9 Novembre 1932 (D. H. 1933, p. 9 — Laraque) et 10 Mars 1933 (D. H. p. 240, Ruasse).

Le premier de ces arrêts est particulièrement intéressant parce qu'il admet comme légal le retrait d'une permission de voirie en vue de tenir compte de l'octroi d'une concession postérieure.

« Considérant — a jugé le Conseil d'Etat — que si le Préfet a, par l'arrêté attaqué, tenu compte de la situation nouvelle résultant, pour la commune de Saint-Lunaire, de l'adoption d'un régime de concession pour la distribution d'énergie électrique sur son territoire, cette circons-

tance, *favorable à l'intérêt général*, ne saurait entacher ledit arrêté de détournement de pouvoir ».

Cette affirmation de principe est d'autant plus à retenir qu'elle constitue un revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Nous avons vu ci-dessus que cette haute juridiction avait refusé d'entériner le retrait d'autorisations d'occupation du domaine lorsque leur maintien était incompatible avec des engagements contractés antérieurement. Par contre, la question s'était posée de savoir quel serait le droit du permissionnaire si la date de son titre était antérieure à celle des engagements contractuels pris par la collectivité publique et avec laquelle il serait en contradiction.

Des arrêts du Conseil d'Etat déjà anciens ont annulé, dans cette hypothèse, deux arrêtés de retrait (4 Janvier 1895, Gaz d'Agen P. 3 — et 14 Janv. 1910, Meurdac, p. 26). « En retirant la permission, déclare le premier, le Maire n'a pas agi dans l'intérêt de la viabilité, mais uniquement dans le but d'obtenir un service d'éclairage plus avantageux. » — « L'arrêté de révocation, constate le second arrêt, a été pris en vue de mettre le futur concessionnaire à l'abri de toute entreprise concurrente. »

L'orientation actuelle de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la formule employée dans l'arrêt Laraque ci-dessus mentionné nous permettent de penser que si des litiges de cet ordre se présentaient maintenant, le Conseil d'Etat ne déciderait plus dans le même sens.

Cette tendance intéresse au plus haut point les concessionnaires et les entrepreneurs libres de transports en commun. Si certaines autorités ont pris en effet la défense de leurs concessionnaires en vue de les protéger contre la concurrence libre, d'autres ont adopté une attitude sen-

siblement différente, accordant sans aucune restriction des permis de stationnement sur la voie publique.

Sans préjuger des constructions définitives qui seront élaborées par le Conseil d'Etat en vue d'une part d'assurer le respect des engagements, de sauvegarder les intérêts considérables de l'épargne investie dans les chemins de fer et les tramways, d'établir une distribution normale du trafic, et d'autre part, de favoriser la marche du progrès, on peut espérer que devant l'anarchie menaçante, les autorités useront de leurs pouvoirs de police pour rétablir un ordre qui assure une plus grande sécurité aux usagers de la route, une satisfaction plus complète des intérêts généraux, une utilisation meilleure du domaine public.

Cette opération d'unification ne peut se réaliser que par le regroupement entre les mains du concessionnaire de service public de transports des permis de stationnement imprudemment accordés, mais sous condition que ce concessionnaire soit responsable du service, qu'il soit contrôlé et qu'il soit soumis à un cahier des charges.

La jurisprudence du Conseil d'Etat permet et prépare cette opération : tous les arrêts récents valident, en effet, les retraits de permissions prononcés dans l'intérêt général et, selon l'expression même du Commissaire du Gouvernement Josse dans l'affaire des Tramways de Cherbourg (p. 35 de la revue des Concessions — Janvier 1933, « la protection d'un service public existant est au premier chef une considération d'intérêt général ». La formule de l'arrêt Laraqne du 9 Novembre 1932 ne laisse, à notre avis, subsister aucun doute à cet égard, le Conseil d'Etat ayant estimé que le motif de retrait, tenant compte « d'une situation *nouvelle*... résultant... de l'adoption d'un régime de concession... *circonstance favorable à l'intérêt général* », ne saurait entacher l'arrêté de retrait d'une permission de

détournement de pouvoir ». Dans un arrêt du 10 Mars 1933 (Aff. Ruasse D. H. p. 240), nous retrouvons encore la trace des mêmes préoccupations : le Conseil d'Etat a reconnu l'illégalité d'un retrait d'une autorisation d'occupation parce qu'il avait été prononcé pour des considérations « étrangères à l'intérêt de la voirie ou à tout autre intérêt général ».

Cette formule résume la tendance actuelle du Conseil d'Etat, elle est l'aboutissement logique de l'évolution commencée en 1927. Intérêt de la voirie et intérêt général sont devenus les deux causes légitimes de retrait des occupations du domaine. Il restera aux Tribunaux d'apprécier, dans chaque cas, l'intérêt général, criterium variable suivant les époques et les idées sociales. (1)

Ces exemples montrent que l'Administration pourra retirer les autorisations lorsqu'elle pourra invoquer une considération sérieuse touchant à l'aménagement du Domaine Public ou à son utilisation dans un but d'intérêt général, même si cette considération comporte, comme accessoire, des conséquences pécuniaires intéressantes pour l'Administration ; mais le motif fiscal, le mobile politique constituent toujours le détournement de pouvoir caractérisé. Ainsi dans l'espèce de l'arrêt Ruasse précédemment cité, l'Administration avait voulu, par le retrait du permis, empêcher le titulaire du kiosque de journaux de continuer à vendre « L'Ami du Peuple » ; le Conseil d'Etat

(1) On trouvera sur cette notion d'intérêt général d'intéressants développements dans l'ouvrage de M. Jean Belin « Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français » (Thèse Paris, 1933)

Comme le fait remarquer cet auteur « on ne saurait qualifier une fois pour toutes ce qui est d'utilité publique, la notion d'utilité publique étant trop mouvante, liée comme elle l'est aux conditions de la vie économique et sociale... »

n'a pas manqué de décider que le retrait présentait un caractère politique et se trouvait, en conséquence, entaché de détournement de pouvoir.

Le retrait des permis de stationnement peut-il ouvrir un droit à indemnité au permissionnaire évincé ? Il faut répondre par l'affirmative si le Conseil d'Etat annule la décision de retrait (Aff. Caputo, C. E. 8 Janvier 1930, p. 14). S'il le confirme, il est logique de conclure que le bien fondé de la décision de retrait se trouvant reconnu, il ne peut y avoir allocation d'une indemnité.

Pendant, dans l'arrêt Goret, M. le Commissaire du Gouvernement Romieux avait posé la question et paraissait bien pencher pour l'affirmative ; le Conseil d'Etat n'avait pas eu à la trancher en l'espèce. Les arrêts Fabre et Taillandier ci-dessus rapportés démontrent qu'à l'heure actuelle le Conseil d'Etat se refuse à accorder une indemnité lorsqu'il reconnaît que le retrait est justifié par l'intérêt général.

Les limites des pouvoirs de l'Administration en matière de retrait de permis de stationnement ayant été ainsi définies, comment l'exécution de la décision de retrait pourra-t-elle être obtenue contre un titulaire récalcitrant ?

A plusieurs reprises, les autorités administratives ont cru pouvoir procéder à l'exécution d'office de leurs prescriptions et à l'enlèvement des installations qui occupaient le domaine public ; elles pourraient être, également, tentées de faire mettre en fourrière les véhicules pour lesquels les permis de stationnement auraient été retirés et qui continueraient à être immobilisés sur la voie publique.

Le Conseil d'Etat n'a pas admis jusqu'à présent cette manière de procéder, sauf lorsqu'il y avait urgence et, si le permissionnaire a été victime de ces mesures d'exé-

cution arbitraires, il lui accorde des dommages-intérêts. Il exige que l'Administration s'adresse, tout d'abord, aux Tribunaux judiciaires afin d'obtenir un jugement exécutoire prescrivant l'emploi de la force publique.

C'est ainsi que dans l'arrêt Taillandier, il a été constaté que l'expulsion avait été effectuée par ministère d'huissier en exécution d'une ordonnance de référé rendue par l'autorité judiciaire ; cette manière de procéder a été jugée régulière par le Conseil d'Etat. Quant à la procédure judiciaire elle-même, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour en apprécier la régularité ; il a donc refusé toute indemnité.

Par contre, chaque fois que le retrait a été suivi de mesures d'exécution d'office, le Conseil d'Etat a jugé qu'il y avait excès de pouvoir, s'il n'y avait pas urgence (Aff. Meriaux 1930, 27 Février 1931, Leb. p. 242). « Le Préfet a excédé les pouvoirs qu'il tient des lois du 29 Floréal an X (article 3) et du décret du 16 Décembre 1811 (article 113) en mettant les sieurs Meriaux en demeure d'enlever, sous peine d'exécution d'office, leurs distributeurs d'essence, cet enlèvement ne devant, en l'absence de toute nécessité urgente, être poursuivi qu'en vertu d'une décision judiciaire. »

Si l'exécution d'office a eu lieu, il peut y avoir octroi d'une indemnité ; c'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans une affaire Revel-Chiroux du 29 Avril 1932, (D. H. p. 322). Un particulier avait été autorisé, à titre précaire, à établir une baraque sur une place faisant partie du domaine public communal. Il avait refusé d'évacuer le terrain occupé, après la mise en demeure prévue par l'acte d'autorisation. Le Conseil d'Etat a décidé qu'il appartenait au Maire de faire dresser un procès-verbal et de saisir le juge de sim-

ple police en vue de faire prononcer la restitution du terrain et d'appliquer l'amende. Mais, ajoute l'arrêt, aucune raison d'extrême urgence ou de péril immédiat n'existant dans l'espèce, le Maire a excédé ses pouvoirs en faisant procéder par voie d'exécution administrative à l'enlèvement de la baraque et des marchandises qu'elle contenait.

La Haute Assemblée a décidé, en conséquence, qu'il y avait lieu d'accorder de ce chef une indemnité au propriétaire de la baraque, mais en tenant compte, dans la fixation de son chiffre, de la faute grave commise par le dit propriétaire en persistant à vouloir occuper sans droit une parcelle du domaine public.

Par suite, si une autorité administrative prononce le retrait de permis de stationnement de véhicules sur la voie publique et si les propriétaires desdits véhicules continuent à les immobiliser sur la voie publique, la mise en fourrière ne pourrait être réalisée par l'Administration, sous peine de dommages-intérêts, à moins que la mesure ne soit justifiée par des considérations d'extrême urgence.

L'arrêté de retrait est, du reste, exécutoire dès notification. C'est ce qu'a décidé la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation dans un arrêt en date du 4 Mai 1933 (Ministère Public c. Castex, D. H. 16 Juin 1933) en cassant un jugement du Tribunal de simple police de Blida :

« Attendu, déclare l'arrêt, qu'il résulte de l'article 95, « paragraphe 3, de la loi du 5 Avril 1884, que seuls les « arrêtés municipaux qui portent règlement permanent « ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'am- « pliation constatée par les récépissés délivrés par le sous- « préfet ou le préfet ;

« Attendu que le jugement attaqué a relaxé Castex Char-

« les et autres, chauffeurs de la Société des routes Nord-Africaines, poursuivis pour infraction à l'arrêté municipal du 3 Mars 1932, par lequel le Maire de la Ville de Koléa retirait à ladite société l'autorisation de faire stationner ses voitures rue Carnot, motif pris de ce que cet arrêté prescrivant une mesure de durée indéterminée, était permanent et que les contraventions relevées à la charge des prévenus avaient été commises avant l'expiration du délai d'un mois fixé par l'article 95 de la loi du 5 Avril 1884 ;

« Mais attendu que cet arrêté, qui n'était ni général dans son objet ni indéterminé quant aux lieux auxquels il s'appliquait, ne réunissait pas tous les caractères d'un règlement permanent ; que dès lors le tribunal de simple police de Koléa n'a pas donné à sa décision de relaxe une base légale ;

« Par ces motifs,

« Casse.... »

Ainsi l'autorité qui a prononcé le retrait pourra saisir immédiatement le tribunal répressif pour obtenir la condamnation à l'amende et, en cas d'extrême urgence, procéder à la mise en fourrière des véhicules ayant provoqué les infractions.

CINQUIÈME PARTIE

POURSUITE ET REPRESSION DES INFRACTIONS

Trois points sont à déterminer en cette matière :

- a) les autorités appelées à constater les infractions ;
- b) les pénalités applicables ;
- c) la juridiction compétente pour connaître des contraventions.

a) *Agents verbalisateurs.*

Peuvent constater les infractions et dresser procès-verbal : les Maires et leurs adjoints, les Commissaires de police, les Agents-voyers, les Cantonniers-chefs, les Gardes champêtres, les Agents de police et la Gendarmerie.

Les infractions pour stationnement repréhensible peuvent être constatées soit que la contravention existe du fait des dispositions des lois ou règlements généraux, soit qu'elle résulte d'arrêtés municipaux ou préfectoraux réglementant le stationnement d'une manière plus particulière.

Les procès-verbaux dressés par les agents verbalisateurs compétents font foi jusqu'à preuve contraire.

Notons qu'un décret du 6 Décembre 1928 a créé une police spéciale de la Route constituée par des militaires

de la gendarmerie et habilitée à recevoir le paiement immédiat de l'amende contre remise d'une quittance tirée d'un carnet à souche.

b) *Pénalités applicables.*

D'après l'article 484 du Code Pénal, la pénalité à appliquer en une matière quelconque doit d'abord être recherchée dans les lois et règlements particuliers régissant cette matière. S'il n'existe aucun texte spécial, on doit alors se référer aux dispositions du Code Pénal.

L'interdiction du stationnement sans nécessité résultant de l'article 471, § 4, dont les dispositions doivent être, nous l'avons vu, combinées avec l'article 11 du Code de la Route, est applicable à *toutes les voies* et à *toutes les voitures*. C'est donc, d'une manière générale, la peine prévue par cet article qui doit être prononcée en cas de stationnement dépourvu de motif légitime : soit 1 à 5 frs d'amende. En cas de récidive, il pourra être prononcé, aux termes de l'article 474 du Code Pénal, une peine de un à trois jours d'emprisonnement.

S'il s'agit d'une infraction à un arrêté municipal ou préfectoral édictant des dispositions particulières, les peines seront les mêmes en vertu de l'article 471, § 15, du Code Pénal.

Toutefois, la loi du 30 Mai 1851 sur la police du roulage prévoit des pénalités spéciales pour les stationnements de certaines catégories de véhicules sur les routes nationales, les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication.

Ces peines sont :

a) pour les voitures ne servant pas au transport des

personnes, visées à l'article 2, § 2, N° 5 de la loi précitée, une amende de 6 à 10 frs et un emprisonnement de un à trois jours (article 5).

En cas de récidive, l'amende peut être portée à 15 frs et l'emprisonnement à cinq jours (article 5).

b) pour les voitures de messagerie (article 2, § 3, N° 5), une amende 16 à 200 frs et un emprisonnement de six à dix jours (article 6).

Dans tous les autres cas, la pénalité est celle de l'article 471 du Code Pénal (1).

c) *Juridiction compétente.*

Le décret du 28 Décembre 1926, article 1, a donné compétence aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour connaî-

(1) En sens contraire, G. Margueron, *Le Droit Routier*, p. 263. D'après cet auteur, les pénalités à prononcer en cas de stationnement sans motif légitime sont les suivantes :

1 — Infraction commise sur une route nationale, une route départementale ou un chemin vicinal de grande communication, avec les catégories de voitures ci-dessous :

1° — Voitures ne servant pas au transport des personnes (L. 30 Mai 1851, art. 2, § 2, 5°) : Amende de 6 à 10 Frs en principal et emprisonnement de un à trois jours, l'amende pouvant être portée en cas de récidive à 15 Frs en principal et l'emprisonnement à cinq jours (L. 30 Mai 1851, art. 5).

2° — Voitures de messageries (L. 30 Mai 1851, art. 2, § 3, 5°) : Amende de 6 à 10 Frs en principal et emprisonnement de six à dix jours (L. 30 Mai 1851, art. 6).

3° — Autres voitures (Ord. 4 Août 1731), sur route nationale ou départementale du territoire de l'ancienne généralité de Paris : amende de 100 livres modérée à 16 Frs en principal (Ord. du 4 Août 1731, 17 Juillet 1781, L. 23 Mars 1842). Sur les mêmes routes, en dehors du territoire de l'ancienne généralité de Paris : amende de 500 livres, modérée à 25 Frs en principal (Ord. 4 Août 1731, L. 23 Mars 1842). Sur un chemin vicinal de grande communication : comme ci-dessous « II — Toute autre voie publique ».

II — Infraction commise sur toute autre voie publique.

1° — Stationnement sans motif légitime, embarrassant la voie publique en empêchant ou diminuant la liberté ou la sûreté du passage : amende depuis 1 Fr. jusqu'à 5 Frs inclusivement en

tre de toutes les infractions aux lois et règlements concernant soit la police de la circulation sur les voies publiques ou privées ouvertes à la circulation du public, soit la police de la conservation des voies régulièrement classées comme voies publiques à quelque catégorie que ces voies appartiennent, les questions préjudicielles d'ordre administratif étant toutefois réservées à l'appréciation préalable de la juridiction administrative.

Suivant les dispositions combinées des articles 138 et 179 du Code d'Instruction Criminelle, la connaissance des « contraventions de police », c'est-à-dire des faits pouvant donner lieu soit à 15 frs d'amende ou au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement ou au-dessous, est attribuée au Tribunal de simple police dans le ressort duquel les contraventions ont été commises ; les délits, au contraire, infractions du degré supérieur, sont déférés au tribunaux correctionnels.

L'appel des jugements des tribunaux de simple police est recevable devant le tribunal correctionnel si ces jugements prononcent un emprisonnement ou lorsque les amendes, restitutions ou autres réparations civiles excèdent la somme de 5 frs, outre les dépens (C. I. C., art. 172).

L'appel doit être formé par déclaration au greffe du tribunal qui a rendu le jugement, dans les dix jours au

principal, et en cas de récidive, emprisonnement pendant trois jours au plus (C. P., art. 471, 4^o et 474).

2^o — Autres stationnements sans motif légitime, interdits par le Code de la Route : même taux des peines que ci-devant (L. 25 Février 1875, art. 3 ; C. P. art. 471, 15^o et 474).

M. Margueron fait revivre ainsi les textes de l'Ancien Régime qui intéressent beaucoup plus la conservation du domaine que le stationnement proprement dit ; nous ne croyons pas cette solution exacte ; les tribunaux semblent du reste les ignorer complètement.

plus tard après celui où il a été prononcé ou après signification de la sentence si le jugement a été rendu par défaut (C. I. C., art. 174).

Dans les autres cas, comme après les jugements rendus sur appel par le tribunal correctionnel, seul le pourvoi en cassation reste possible (C. I. C., art. 177 et 407). Mais le contrevenant doit en faire la déclaration au greffe du tribunal qui vient de statuer, dans un délai de trois jours francs (C. I. C., art. 177 et 373).

L'appel et le pourvoi en cassation sont suspensifs.

La contravention de police se prescrit par le délai d'un an (C. I. C., art. 640) ; mais l'action civile qui trouve son fondement en dehors de la loi pénale dans une disposition des lois civiles ne se prescrit qu'après trente années (art. 2262 du Code Civil).

CONCLUSION

Les nécessités de la vie moderne ont conduit, en matière de circulation et de stationnement, à restreindre les droits des particuliers, qu'ils soient possesseurs de véhicules ou riverains de la voie publique ; la liberté primordiale à sauvegarder est en effet la liberté de la circulation et celle-ci se trouverait singulièrement diminuée dans les grandes villes si le droit de stationnement n'était pas soigneusement réglementé.

Nous avons constaté par contre que la jurisprudence de la Cour de Cassation, enfermée depuis un siècle dans des formules rigides sur la définition de la nécessité, n'avait pas tenu compte des besoins légitimes des automobilistes. On peut dire que, d'après l'ancienne doctrine de la Cour Suprême, la quasi totalité des stationnements eussent été condamnables ; l'heureuse influence du Conseil d'Etat, exercée aux titres consultatif et contentieux, a permis la substitution de la notion plus libérale du motif légitime à celle trop restrictive de la nécessité.

On peut donc espérer voir la doctrine administrative et la doctrine judiciaire se mettre d'accord sur un critérium unique du stationnement normal, critérium qui doit, selon nous, être fondé sur la notion de desserte active ou passive des immeubles riverains ; bien entendu, la force

majeure constituera une excuse à la contravention de stationnement anormal.

En dehors de ces cas, où il est libre et gratuit, le stationnement prendra un caractère anormal, privatif ; il sera alors répréhensible ; ou bien, pour cesser de l'être, il devra avoir fait l'objet d'une autorisation préalable de police, d'un « permis », conférant au titulaire un droit d'usage « *salva rerum superficie* », sans qu'il puisse y avoir ni emprise sur le domaine, ni modification de son assiette.

Ce permis de stationnement sera obligatoire pour les voitures de place, pour les véhicules de transports en commun, pour tous les véhicules privés qui n'auraient pas à desservir de fonds riverains.

Toutefois, lorsque les difficultés de la circulation sont telles que des mesures exceptionnelles s'imposent, le droit de stationnement normal pourra être restreint dans son étendue (limite de temps, stationnement unilatéral, interdiction à certaines heures) ; dans ce cas, les véhicules pourront être dirigés sur des parcs où, sauf impossibilité absolue de discrimination, ils pourront stationner gratuitement.

Mais les sacrifices demandés aux particuliers, et justifiés par l'intérêt général, ne pourront avoir pour conséquence une restriction de leur droit de stationnement au-dessous d'un minimum irréductible constitué par le droit d'accès pur et simple, correspondant au temps strictement nécessaire pour la montée et la descente des voyageurs, le chargement et le déchargement des marchandises.

Dans tous les cas où le permis de stationnement est obligatoire, une redevance peut être exigée ; elle doit, pour les voies situées à l'intérieur de l'agglomération, avoir

fait l'objet d'un tarif voté par le Conseil Municipal et approuvé par le Préfet ou le Ministre de l'Intérieur selon que les voies en question font partie de la petite ou de la grande voirie.

Cette redevance a le caractère mixte d'un loyer et d'une taxe fiscale ; elle doit être calculée avec le plus grand souci d'égalité entre les permissionnaires et, suivant l'expression même du Conseil d'Etat, ces droits doivent viser indistinctement toutes les occupations de même nature et de même importance.

L'octroi du permis de stationnement, ainsi d'ailleurs que son retrait, n'est pas laissé à la discrétion des administrateurs ; le recours pour excès de pouvoir et le recours en appréciation de validité sont largement ouverts aux particuliers et les décisions de l'Administration doivent, pour être maintenues, être inspirées du souci véritable de l'intérêt général. Le Conseil d'Etat a fait également du refus et du retrait des permis de stationnement l'instrument mis à la disposition des Administrations en vue de réaliser une meilleure utilisation du domaine public dans l'intérêt des usagers et de l'ensemble des administrés.

Tels sont du moins les principes directeurs actuels que nous avons cru pouvoir discerner en procédant à l'étude de la jurisprudence de la Cour de Cassation et surtout de celle du Conseil d'Etat ; mais, comme a eu soin de le spécifier un Commissaire du Gouvernement près la Haute Assemblée Administrative, si les besoins des immeubles riverains demeurent sensiblement constants, les exigences de la circulation constituent au contraire un facteur essentiellement variable dans l'espace et dans le temps.

Aussi les principes que nous avons énoncés, s'ils sont vrais aujourd'hui, peuvent ne plus l'être tout à fait demain

et, correspondant à la situation normale d'une ville de circulation moyenne, ils peuvent être éventuellement sujets à des amendements dans le sens d'une extension de la liberté d'action des autorités de police, en présence d'un état de fait exceptionnel.

Vu, le Doyen
Edgard ALLIX

Vu, le Président de la Thèse
Achille MESTRE

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLETY

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	
Historique. — Textes applicables	5
PREMIÈRE PARTIE	
DES DIVERSES FORMES DE STATIONNEMENT.	
Définition	17
Stationnement normal et stationnement anormal	19
Arrêt et stationnement	24
DEUXIÈME PARTIE	
DU STATIONNEMENT NORMAL (avec motif légitime).	
Jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat	27
Critérium de la distinction entre le stationnement normal et le stationnement anormal. — La desserte des immeubles riverains. — Applications	37

TROISIÈME PARTIE

DE LA RÉGLEMENTATION DU STATIONNEMENT NORMAL — DU DROIT DES RIVERAINS.

Autorités compétentes pour réglementer le stationnement	48
Limites des pouvoirs des autorités de police en matière de restrictions au stationnement normal. — Le droit d'accès des riverains. — Nature juridique. — Actions qui le protègent	51

QUATRIÈME PARTIE

DU STATIONNEMENT ANORMAL (sans motif légitime).

Des permis de stationnement	69
Chapitre I — Octroi et nature juridique du permis de stationnement	71
Chapitre II — La taxe de stationnement ...	84
Chapitre III — Refus des permis de stationnement	107
Chapitre IV — Retrait des permis de stationnement	127

CINQUIÈME PARTIE

Poursuites et répression des infractions	140
CONCLUSION	145

Imprimerie du *Publicateur*

F. MARSAT

Domfront (Orne)

